

TOMASZ SROGOSZ

**PRAWO MIĘDZYNARODOWE I UNIJNE
WOBEC NIELEGALNEGO OBROTU NARKOTYKAMI**

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

TOMASZ SROGOSZ

**PRAWO MIĘDZYNARODOWE I UNIJNE
WOBEC NIELEGALNEGO OBROTU NARKOTYKAMI**



Częstochowa 2016

Recenzent
dr hab. Jacek BARCIK

Redaktor naczelny wydawnictwa
Andrzej MISZCZAK

Korekta
Dariusz JAWORSKI

Redakcja techniczna
Piotr GOSPODAREK

Projekt okładki
Sławomir SADOWSKI

© Copyright by Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie
Częstochowa 2016

ISBN 978-83-7455-500-5

Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego
Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie
42-217 Częstochowa, ul. Waszyngtona 4/8
tel. (34) 378-43-29, faks (34) 378-43-19
www.ajd.czyst.pl
e-mail: wydawnictwo@ajd.czyst.pl

SPIS TREŚCI

Objaśnienie skrótów	7
Wprowadzenie	9
ROZDZIAŁ I	
NIELEGALNY OBRÓT NARKOTYKAMI	13
1. Pojęcie	13
2. Cechy kryminologiczne i kryminalistyczne	21
ROZDZIAŁ II	
PRAWO MIĘDZYNARODOWE	25
1. Organizacja Narodów Zjednoczonych	27
1.1. Konwencje o środkach odurzających (1961) i substancjach psychotropowych (1971)	31
1.2. Konwencja o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (1988)	36
1.2.1. Postanowienia karne i jurysdykcja	37
1.2.2. Współpraca państw w sprawach karnych	44
1.2.3. Zwalczanie zjawisk związanych z nielegalnym obrotem	52
1.3. Konwencja o zwalczaniu międzynarodowej zorganizowanej przestępczości (2000)	58
2. Rada Europy	62
2.1. Konwencja w sprawie prania, ujawniania, zajmowania i konfiskaty dochodów pochodzących z przestępstwa (1990)	64
2.2. Umowa w sprawie nielegalnego obrotu na morzu (1995)	71
ROZDZIAŁ III	
PRAWO UNIJNE	77
1. Acquis communautaire	77
1.1. Traktaty	77
1.2. Prawo pochodne	79
2. Acquis Schengen	87
Zakończenie	99
Bibliografia	105

OBJAŚNIENIE SKRÓTÓW

AK – „Archiwum Kryminologii”

CMLR – „Common Market Law Review”

CYIL – „Canadian Yearbook of International Law”

Dz.U. – „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”

Dz. Urz. UE – „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”

EJCCLCJ – „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice”

EMCDDA – Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii

ETS – „European Treaty Series”

FATF – Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania „Praniu” Pieniędzy

FP – „Farmacja Polska”

IC – International Conciliation

INCB – Międzynarodowy Organ Kontroli Narkotyków

JCMS – „Journal of Common Market Studies”

konwencja z 1961 roku, jednolita konwencja – jednolita konwencja o środkach odurzających

konwencja z 1971 roku – konwencja o substancjach psychotropowych

konwencja z 1988 roku – konwencja o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi

konwencja z 1990 roku – konwencja w sprawie prania, ujawniania, zajmowania i konfiskaty dochodów pochodzących z przestępstwa

konwencja z Palermo, konwencja z 2000 roku – konwencja o zwalczaniu międzynarodowej zorganizowanej przestępczości

KRP – „Krakowskie Studia Prawnicze”

LNTS – „League of Nations Treaty Series”

NZ – Narody Zjednoczone

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

PiP – „Państwo i Prawo”

PK – „Problemy Kryminalistyki”

PPiK – „Przegląd Penitencjarny i Kryminologiczny”

Prok.i Pr. – „Prokuratura i Prawo”

Przeg. Pol. – „Przegląd Policyjny”

PP – „Problemy Praworządności”

PUG – „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”

RE – Rada Europy

SE – „Studia Europejskie”

SIN – „Serwis Informacyjny Narkomania”

TA – traktat amsterdamski

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TN – traktat nicejski

TL – traktat lizboński

TUE – Traktat o Unii Europejskiej

TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

UE – Unia Europejska

umowa z 1995 roku – umowa w sprawie nielegalnego obrotu na morzu, wdrażająca art. 17 konwencji o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi

UNDCP – Międzynarodowy Program Narodów Zjednoczonych Kontroli Narkotyków

UNTS – „United Nations Treaty Series”

ustawa z 1997 roku – ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii

WE – Wspólnota Europejska

WHO – Światowa Organizacja Zdrowia

ZP – „Zdrowie Publiczne”

WPROWADZENIE

Stan badań w omawianej dziedzinie uznać można za bogaty. Zagadnieniami przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi narkotykami zajmowano się w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego i karnego¹. Dużo uwagi poświęcono przy tym kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych² oraz regulacjom skierowanym przeciwko „praniu” pieniędzy pochodzących między innymi ze sprzedaży nielegalnych substancji³. Powyższa tematyka znalazła również swoje miejsce w publikacjach dotyczących zwalczania przestępczości na gruncie prawa krajowego⁴ czy prawa europejskiego⁵ oraz prawnokryminologicznych

¹ Zob. m.in.: B. Wierzbicki, *Zagadnienia współpracy państw w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości*, Białystok 1986; K. Krajewski, *Problematyka kryminalizacji posiadania środków odurzających i psychotropowych w świetle regulacji prawnomiędzynarodowych*, PiP 1997, z. 1; M. Sokalska, *Aktualne zagadnienia współpracy międzynarodowej w dziedzinie zapobiegania narkomanii*, SIN 1996, nr 4; idem, *Ratyfikacja wiedeńskiej konwencji Narodów Zjednoczonych*, SIN 1995, nr 2; B. Ślusarczyk, *Narkomania. Międzynarodowy handel narkotykami w 1985 r. Projekt nowej konwencji*, PPiK 1987, nr 12/13; J. Nowicka, I. Egierszdorf, *Współpraca międzynarodowa w dziedzinie zwalczania narkomanii*, FP 1973, nr 4.

² Zob. m.in.: A. Przyborowska-Klimczak, *Międzynarodowa kontrola narkotyków*, „Annales UMCS” 1979, vol. XXVI; S. Sawicki, *Kontrola wytwarzania i handlu narkotykami w świetle prawa międzynarodowego*, „Zeszyty Naukowe WSO” 1976, nr 3 (14); M. Grzegorzczak, *Międzynarodowa kontrola narkotyków*, KSP 1968, z. 1 2; W. Wieniawski, *Międzynarodowa kontrola nad środkami odurzającymi. Nowe koncepcje i nowe trudności*, ZP 1974, nr 10; idem, *Międzynarodowa kontrola nad środkami psychotropowymi*, ZP 1974, nr 1.

³ Zob. m.in.: W. Jasiński, *Pranie brudnych pieniędzy*, Warszawa 1998; E. Pływaczewski, *Pranie brudnych pieniędzy. Możliwości przeciwdziałania z uwzględnieniem roli systemu bankowego*, Toruń 1993; J.W. Wójcik, *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena transakcji podejrzanych*, Warszawa 2002; M. Prengel, *Karnoprawne i prawnofinansowe aspekty międzynarodowego ustawodawstwa dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy*, PUG 2001, nr 11.

⁴ Zob. m.in.: K. Laskowska, *Nielegalny handel narkotykami w Polsce*, Białystok 1999; Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Zakamycze 2002.

⁵ Zob. m.in.: A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości: współpraca w ramach III filara*, Kraków 2002; A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002; S.M. Amin, *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej*, Toruń 2002; I. Wróbel, *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002.

aspektów narkomanii⁶. Bogaty dorobek w dziedzinie przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi narkotykami prezentuje piśmiennictwo anglojęzyczne⁷ oraz rosyjskojęzyczne⁸. Zauważalna jest jednakże, zwłaszcza na gruncie polskiej doktryny, potrzeba ujęcia problemu stanowiącego przedmiot niniejszej pracy z perspektywy regulacji prawa międzynarodowego, jak i unijnego. Takie podejście stwarza możliwość oceny uregulowań polskich w kontekście międzynarodowo-prawnym i unijnym. Jednocześnie charakterystyczna dla współczesnego prawa wielowarstwowość sprawia, że zarówno organy krajowe (sądy, organy ścigania lub organy administracji publicznej), jak i jednostki poddawane są oddziaływaniu systemów prawa międzynarodowego i unijnego. Przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi narkotykami z pewnością pozostaje domeną krajowego prawa karnego. Jednakże wzrastająca w ostatnich kilkunastu latach transgraniczna aktywność jednostek i grup przestępczych, wiążąca się ze zmianami ustrojowymi po 1989 roku oraz otwarciem granic w ramach Schengen, spowodowała wzrost znaczenia współpracy międzynarodowej, a w tym unijnej, w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami. Coraz częściej słyszy się o próbach przemytu dużych partii narkotyków, w których to Polska jest krajem tranzytowym lub docelowym na trasach wiodących z Ameryki Południowej lub Azji. Dlatego też w przeciwdziałaniu nielegalnemu obrotowi coraz większą rolę zaczęły odgrywać instrumenty międzynarodowe i unijne. Ich znajomość sprzyja interpretacji i ocenie unormowań krajowych, które nie zostały ujęte w niniejszej monografii z uwagi na ich omówienie w ramach odrębnej publikacji⁹.

Monografia podzielona została na trzy rozdziały, z których pierwszy wyjaśnia pojęcie i cechy nielegalnego obrotu, drugi omawia uregulowania prawnomiędzynarodowe, a trzeci – unijne. Taka konstrukcja ułatwi zrealizowanie celu opracowania, jakim jest umiejscowienie Polski w inicjatywach międzynarodowych i unijnych dotyczących zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami. Jednocześnie w kontekście regulacji prawnomiędzynarodowych i unijnych warto pokusić się o głos w dyskusji na temat polskiej polityki narkotykowej, która to dyskusja od wielu lat toczy się zarówno na salonach politycznych, jak i w salach konferencyjnych i wykładowych.

⁶ Zob. np. B. Ślusarczyk, *Narkomania. Problemy prawnokryminologiczne*, Warszawa 1991.

⁷ Zob. m.in.: M.Ch. Bassiouni, *The International Narcotics Control System*, [w:] *A Treatise on International Criminal Law*, vol. I, *Crimes and Punishment*, red. M.Ch. Bassiouni, V.P. Nanda, Springfield 1973; S.K. Chatterjee, *A Guide to the International Drugs Conventions*, London 1988; H.L. May, *Narcotic Drug Control*, IC 1952, nr 485; L.M. Goodrich, *New Trends in Narcotics Control*, IC 1960, nr 530; D. Sproule, P. St.-Denis, *The UN Drug Trafficking Convention An Ambitious Step*, CYIL 1989; P.D. Lowes, *The Genesis of International Narcotics Control*, Geneva 1966; *Psychoactive Drug Control: Issues and Recommendations*, red. J.J. Moore, C.R.B. Joyce, J. Woodcock, Rome 1973; A. Noll, *Drug Abuse and Penal Provisions of the International Drug Control Treaties*, „Bulletin on Narcotics” 1977, vol. XXIX, nr 4.

⁸ Zob. m.in.: Ł.N. Anisimow, *Narkotiki: pravovoj režim*, Leningrad 1974; L.N. Galenska, *Mieżdunarodnaja borba s priestupnostju*, Moskwa 1972.

⁹ T. Srogosz, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008.

W pracy zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, sprowadzającą się do analizy tekstów prawa międzynarodowego i unijnego. Badania oparto również na metodach historyczno-prawnej (we fragmentach poświęconych genezie i ewolucji poszczególnych regulacji) i prawnoporównawczej (w zakresie komparatystyki polegającej na ocenie unormowań międzynarodowych i krajowych).

W monografii wykorzystano zarówno polską, jak i zagraniczną literaturę przedmiotu oraz akty prawne w dziedzinie prawa międzynarodowego, unijnego i karnego.

ROZDZIAŁ I

NIELEGALNY OBRÓT NARKOTYKAMI

1. Pojęcie

Dla określenia nielegalnego obrotu narkotykami¹⁰ konwencja z 1988 roku używa angielskiego zwrotu *illicit traffic*¹¹. Inne dokumenty międzynarodowe w większości wzorują się na powyższej terminologii¹². Takie samo sformułowanie zawarte jest w umowach z 1961 i 1971 roku. Dyspozycje aktów międzynarodowych posługują się także pojęciami: *traffic in drugs*¹³, *drug trafficking*¹⁴, *illegal drug trafficking*¹⁵, *unlawful drug trafficking*¹⁶.

O „nielegalnym obrocie” stanowią polskie wersje konwencji z 1961, 1971 oraz 1988 roku. W polskojęzycznych tekstach tych umów dostrzegalna jest jednocześnie niekonsekwencja terminologiczna. Przepis art. 18 ust. 1 jednolitej konwencji oraz preambuła do konwencji z 1988 roku używają zwrotu „nielegal-

¹⁰ W tytule monografii, jak i w jej treści użyto potocznego pojęcia „narkotyk”, które na potrzeby monografii obejmuje środki odurzające i substancje psychotropowe w rozumieniu art. 4 pkt 25 i 26 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (wyjaśnienie pojęć zob. szerzej T. Srogosz, *Ustawa...*, s. 116–131).

¹¹ W wersji hiszpańskiej – *tráfico ilícito*, francuskiej – *trafic illicite*, rosyjskiej – *niezakonnoj oborot*.

¹² Por. m.in.: umowa Rady Europy w sprawie nielegalnego obrotu drogą morską wdrażająca art. 17 konwencji NZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

¹³ Por. rezolucja 41/127 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 4.12.1986 r. „Kampania przeciwko nielegalnemu obrotowi”, A/RES/41/127.

¹⁴ Por. wspólne działanie z dnia 29.11.1996 r. w sprawie współpracy między organami celnymi i organizacjami handlowymi dotyczącej zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, Dz. Urz. UE, L 322, 12.12.1996 r., p. 3–4; weszło w życie z dniem 12 grudnia 1996 r.

¹⁵ Por. wspólne działanie z dnia 17.12.1996 r. w sprawie zbliżania ustawodawstwa i praktyki państw członkowskich UE dotyczących zwalczania uzależnienia, zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, Dz. Urz. UE, L 342, 31.12.1996 r., p. 6–8; weszło w życie z chwilą przyjęcia.

¹⁶ Por. art. 2 konwencji w sprawie ustanowienia Europejskiego Biura Policji podpisanej w dniu 26.07.1995 r. w Brukseli, Dz. Urz. UE, C 316, 27.11.1995 r., p. 2; konwencja weszła w życie z dniem 1 października 1998 r.

ny handel”. Dyspozycja art. 1 lit. j konwencji z 1971 roku wskazuje, iż nielegalny obrót oznacza bezprawny wyrób lub „handel”.

Jakie zatem przyjąć nazewnictwo? W języku angielskim *traffic* znaczy handel. Wymiana towarowa określana jest również jako *trade, commerce*¹⁷. Czy używane w dokumentach międzynarodowych, a przede wszystkim w konwencjach Narodów Zjednoczonych, słowa *traffic* oraz *trade* mają ten sam zakres znaczeniowy? Przepis art. 12 konwencji z 1971 roku nosi tytuł „Provisions relating to international trade”. Dyspozycja art. 12 ustanawia system zezwoleń w międzynarodowej wymianie substancji psychotropowych. Jednakże art. 21 reguluje „Action against the illicit traffic”, czyli zwalczanie nielegalnej wymiany substancji psychotropowych. Jednolita konwencja w art. 24, 30 i 31 używa słowa *trade* (postanowienia powyższe dotyczą zgodnej z prawem wymiany towarowej środków odurzających). Przepis art. 35 zatytułowany jest natomiast „Action against the illicit traffic”. Dyspozycja art. 18 konwencji z 1988 roku zawiera zwrot *free trade zones*, ale już w art. 17 mowa jest o *illicit traffic by sea*. Powyższe przykłady dowodzą, iż wyraz *trade* nie pokrywa się semantycznie ze słowem *traffic*. Ten pierwszy określa legalną (*legal trade*), a ten drugi nielegalną wymianę towarów (*illicit traffic*)¹⁸.

W języku polskim słowa „obróć” i „handel” uważane są za bliskoznaczne¹⁹. Dowodzi tego fakt, iż w ustawodawstwie są one często używane zamiennie. Dostřegalna jest jednak potrzeba usystematyzowania pojęć. Język prawny, a w tym język prawa międzynarodowego, powinien cechować się precyzją i konsekwencją. Pojęcie „handlu” obejmuje zorganizowaną wymianę dóbr, obrót towarów, polegający na kupnie–sprzedaży²⁰. Jest ono, tak jak pojęcie „przemytu”, zbyt wąskie, aby oddać wszystkie formy aktywności przestępczej związanej ze środkami odurzającymi, na którą składają się nie tylko kupno–sprzedaż (handel), ale także wyrób, wytwarzanie, sporządzanie wyciągów lub preparatów, rozprowadzanie, pośredniczenie, wysyłanie, przesyłanie w transzycie, przewożenie itp. (art. 1 lit. m w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 konwencji z 1988 roku). Moim zdaniem „obróć”, mimo bliskości znaczeniowej, ma szerszy zakres semantyczny. Nie zakorzenił się on w języku polskim na oznaczenie kupna–sprzedaży tak mocno, jak pojęcie „handlu”. Pojęcie to jest w polskim ustawodawstwie ściślej związane z nielegalną aktywnością niż „handel”. Użyte zostało w większości polskojęzycznych aktów prawnych z zakresu zwalczania i zapobiegania przestępczości, w tym w konwencjach NZ. Tym samym, może objąć czyny zabronione wymienione w art. 3 ust. 1 i 2 konwencji z 1988 roku.

¹⁷ W języku francuskim „handel” to *commerce, negoce* lub *trafico*, w hiszpańskim *comercio, negocio, trafico*, w rosyjskim *torgowlja*.

¹⁸ W *The Encyclopedia Americana* (Chicago New York Washington 1958, t. 19, s. 706) wyróżniono „legal trade” oraz „illicit traffic”; *Longman Dictionary of Contemporary English* (Warszawa 1989, s. 1126) podaje, że „traffic” to „trade in illegal goods”.

¹⁹ *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, red. H. Zgółkova, Poznań 2000, t. 25, s. 92.

²⁰ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1992, t. 1, s. 723.

W rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. 1 jednolitej konwencji nielegalny obrót to uprawa bądź obrót środkami odurzającymi, sprzeczne z postanowieniami konwencji. Zgodnie z art. 1 lit. j konwencji z 1971 roku nielegalny obrót to wyrób substancji psychotropowych lub handel nimi, dokonywane sprzecznie z jej postanowieniami. Powyższe definicje oparte są na takim samym założeniu. Nielegalny obrót sprowadza się do działalności niezgodnej z przepisami określającymi: ograniczenie wyrobu, przywozu, produkcji, zbiorów opium, system zezwoleń na wyrób, handel i dystrybucję, w tym handel międzynarodowy, środków odurzających i substancji psychotropowych. Nielegalny obrót w znaczeniu jednolitej konwencji obejmuje uprawę maku, krzewów koki i konopi indyjskich. W tym zakresie definicja zawarta w art. 1 ust. 1 lit. 1 konwencji z 1961 roku nie pokrywa się z definicją konwencji z 1971 roku. Obie umowy sprowadzają natomiast nielegalny obrót do kupna, sprzedaży, dystrybucji, wyrobu (w jednolitej konwencji pojęcie „wyrobu” zawiera się w pojęciu „nielegalnego obrotu”)²¹.

Szersze określenie nielegalnego obrotu objęte jest postanowieniami konwencji wiedeńskiej z 1988 roku. Przepis art. 1 lit. m stanowi, iż nielegalny obrót oznacza przestępstwa zawarte w art. 3 ust. 1 i 2 konwencji, czyli:

- a) wyrób (*production*), wytwarzanie (*manufacture*), sporządzanie wyciągów lub preparatów (*extraction, preparation*), oferowanie (*offering*), proponowanie sprzedaży (*offering for sale*), rozprowadzanie (*distribution*), sprzedawanie (*sale*), dostarczanie na wszelkiego rodzaju warunkach (*delivery on any terms whatsoever*), pośredniczenie (*brokerage*), wysyłanie (*dispatch*), przesyłanie w tranzycie (*dispatch in transit*), przewożenie (*transport*), wywóz (*exportation*), przywóz (*importation*) – dokonywane niezgodnie z postanowieniami konwencji z 1961 i 1971 roku;
- b) uprawę maku lekarskiego, krzewu koka lub rośliny konopi (*cultivation of opium poppy, coca bush or cannabis plant*) dla celów produkowania środków odurzających, dokonywane niezgodnie z postanowieniami konwencji z 1961 roku;
- c) posiadanie (*possession*), nabywanie (*purchase*) środka odurzającego lub substancji psychotropowej dla prowadzenia działalności określonej w punkcie a;
- d) wytwarzanie (*manufacture*), przewożenie (*transport*), rozprowadzanie (*distribution*) urządzeń, materiałów lub substancji wymienionych w dołączonych do konwencji tabelach I i II, z wiedzą, że mogą być one użyte do celów nielegalnej uprawy (*cultivation*), produkcji (*production*) lub wytwarzania (*manufacture*) środków odurzających lub substancji psychotropowych;
- e) organizowanie (*organization*), zarządzanie (*management*), finansowanie (*financing*) wszelkich działań przestępczych wymienionych w punktach a, b, c, d;
- f) zamianę (*conversion*) lub przekazanie (*transfer*) mienia, z wiedzą, że pochodzi ono z przestępstwa lub przestępstw wymienionych w punktach a, b, c, d,

²¹ Por. *Commentary on the Convention on Psychotropic Substances*, New York 1976, s. 25; *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs 1961*, New York 1973, s. 11.

- e lub ze współdziału w takim przestępstwie lub przestępstwach, w celu ukrycia lub zamaskowania nielegalnego pochodzenia tego mienia lub też w celu udzielenia pomocy jakiegokolwiek osobie, która współdziałała w popełnieniu takiego przestępstwa po to, aby osoba ta uniknęła skutków prawnych swego postępowania;
- g) ukrywanie (*concealment*) lub maskowanie (*disguise*) rzeczywistej istoty, źródła, umiejscowienia, sposobu rozporządzania, przemieszczania praw lub tytułu własności do mienia, z wiedzą, że pochodzi ono z przestępstw, o których mowa w punktach a, b, c, d, e lub z udziału w takim przestępstwie lub przestępstwach;
 - h) nabywanie (*acquisition*), posiadanie (*possession*) lub użytkowanie mienia (*use of property*), o którym wiadomo w chwili jego otrzymania, że pochodzi z przestępstwa lub przestępstw określonych w punktach a, b, c, d, e, albo z udziału w takim przestępstwie lub przestępstwach;
 - i) posiadanie (*possession*) urządzeń, materiałów lub substancji wymienionych w tabelach I i II dołączonych do konwencji, z wiedzą, że są one lub mają być użyte w celu nielegalnego prowadzenia uprawy (*cultivation*), produkcji (*production*) bądź wytwarzania (*manufacture*) środków odurzających lub substancji psychotropowych;
 - j) publiczne zachęcanie (*publicity inciting*) lub nakłanianie (*inducing*) innych osób wszelkimi sposobami do popełnienia przestępstw określonych w art. 3 konwencji albo do nielegalnego używania środków odurzających lub substancji psychotropowych;
 - k) udział (*participation in*), współdział (*association*) lub jednoczenie się w zмовie (*conspiracy*), mające na celu popełnienie lub próbę popełnienia któregośkolwiek przestępstwa określonego w art. 3 konwencji, a także udzielanie pomocy (*aiding*), nakłanianie (*abetting*), ułatwianie (*facilitating*) i doradztwo (*counselling*) w popełnieniu przestępstwa;
 - l) posiadanie (*possession*), nabywanie (*purchase*) lub uprawa (*cultivation*) środków odurzających i substancji psychotropowych dla osobistego użytku, niezgodnie z postanowieniami konwencji z 1961 i 1971 roku.

Niektóre akty przestępcze składające się na pojęcie nielegalnego obrotu wymagają przybliżeń. Nie zostały one zdefiniowane w konwencji z 1988 roku. Jednakże, zgodnie z preambułą do konwencji, akceptuje ona naczelne zasady zawarte w istniejących umowach międzynarodowych dotyczących środków odurzających i substancji psychotropowych. Definicje pojęć z art. 3 konwencji zaczerpnąć należy zatem z umów z 1961 i 1971 roku. Ich postanowienia w tym zakresie stosuje się w celu uzupełnienia regulacji zawartych w konwencji z 1988 roku. Wynika to ze spójności systemu międzynarodowej kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych²². Bliższego sprecyzowania wymagają pojęcia: wytworzenia, wyrobu, wywozu i przywozu.

²² *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*, New York 1998, s. 26.

Wytworzenie (*manufacture*) oznacza wszystkie czynności, inne niż wyrób (*production*), za pomocą których mogą być otrzymywane środki odurzające lub substancje psychotropowe, włączając w to ich oczyszczanie, jak również przetwarzanie jednych środków odurzających lub substancji psychotropowych na inne. Określenie to obejmuje także uzyskiwanie preparatów innych niż sporządzone na podstawie recepty w aptece (art. 1 ust. 1 lit. n jednolitej konwencji, art. 1 lit. i konwencji z 1971 roku)²³. Definicja wytwarzania rodzi pytanie, czy pod powyższym pojęciem kryje się również przetwarzanie środków odurzających i substancji psychotropowych na inne, niepodlegające kontroli międzynarodowej, a więc niewłączone do wykazów konwencji z 1961 i 1971 roku? Treść art. 1 ust. 1 lit. n jednolitej konwencji i art. 1 lit. i konwencji z 1971 roku nie daje tu jednoznacznej odpowiedzi. Zgodnie z tymi przepisami przetwarzanie obejmuje na pewno uzyskiwanie środków odurzających i substancji psychotropowych podlegających kontroli. Jednakże zauważa się potrzebę szerszego ujęcia. Podnoszony jest argument, iż konieczne jest rozciągnięcie kontroli na producentów substancji spoza wykazów do konwencji z 1961 i 1971 roku. Potwierdzeniem tej tendencji jest fakt, iż w licznych postanowieniach jednolitej konwencji termin „wytwarzanie” (*manufacture*) stosuje się do przetworzenia środków odurzających w inne, niezawarte w wykazach (np. art. 1 ust. 1 lit. x(ii), art. 19 ust. 1 lit. b, art. 20 ust. 1 lit. b, art. 21 ust. 1 lit. b)²⁴.

Wyrób (*production*) oznacza oddzielenie opium, liści koka, konopi indyjskich i żywicy konopi indyjskich od roślin, z których się je uzyskuje (art. 1 ust. 1 lit. t jednolitej konwencji). W konwencji z 1971 roku nie ma definicji wyrobu. Podkreśla się, iż jest on objęty przepisem art. 1 lit. i, ponieważ w jego treści nie przeprowadzono rozgraniczenia wyrobu od wytwarzania, jak w art. 1 ust. 1 lit. n jednolitej konwencji²⁵.

Wywóz (*exportation*) oraz przywóz (*importation*) obejmują, stosownie do odpowiednich znaczeń tych pojęć, fizyczne przemieszczenie środków odurzających lub substancji psychotropowych z jednego państwa do innego, bądź fizycz-

²³ Na uwagę zasługuje niekonsekwencja terminologiczna wynikająca z dokumentów zawierających oficjalne polskie wersje umów z 1961, 1971 i 1988 roku. W art. 3 ust. 1 lit. a (i) konwencji z 1988 roku dla określenia „*manufacture*” użyto słowa „wytwarzanie”, ale już w art. 3 ust. 1 lit. a(iv) użyto słowa „wyrób”. W art. 3 ust. 1 lit. a (i) „*production*” także określono jako „wyrób”. Jednakże już w konwencjach wcześniejszych „*manufacture*” przetłumaczono jako „wyrób”, a „*production*” jako „zbiór”. Ze względu na to, iż wszystkie pojęcia składające się na nielegalny obrót zostały w sposób wyczerpujący przedstawione w konwencji z 1988 roku, przyjmują tłumaczenie „*production*” zgodnie z tym aktem prawnym. Konsekwencją tego jest przyjęcie terminu „wytwarzanie” określonego w art. 3 ust. 1 lit. a (i) i odpowiadającego angielskiemu słowu „*manufacture*”. Interpretacja postanowień konwencji z 1961 i 1971 roku nie będzie więc pokrywać się w pełni z oficjalną polską wersją tych umów.

²⁴ *Commentary on the Single Convention...*, s. 16; *Commentary on the Convention on Psychotropic...*, s. 22.

²⁵ *Commentary on the Convention on Psychotropic...*, s. 24.

ne przemieszczenie środków odurzających z jednego terytorium na inne terytorium w obrębie tego samego państwa²⁶ (art. 1 ust. 1 lit. m jednolitej konwencji, art. 1 lit. h konwencji z 1971 roku).

Pozostałe akty przestępcze składające się na pojęcie nielegalnego obrotu nie zostały zdefiniowane w konwencjach z 1961 i 1971 roku. Dwa z nich wymagają jednak przybliżenia:

- sporządzanie wyciągów (*extraction*) jest to oddzielenie i zebranie, metodą fizyczną lub chemiczną, środka odurzającego lub substancji psychotropowej z mieszaniny;
- sporządzanie preparatów (*preparation*) jest to uzyskiwanie mieszaniny stałej lub ciekłej, zawierającej środek odurzający lub substancję psychotropową, albo zmieszanie narkotyku z inną substancją²⁷.

Powyższe rozważania dowodzą, iż pojęcie nielegalnego obrotu obejmuje szeroki zakres czynów zabronionych. Większość z nich odpowiada potocznemu znaczeniu obrotu (np. wytwarzanie, wyrób, sprzedaż). Niektóre są semantycznie odległe od potocznego rozumienia nielegalnego obrotu środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi. Co więcej, nie odpowiadają one terminologii polskich aktów prawnych. Wymienić tu można:

- zamianę lub przekazanie mienia pochodzącego z przestępstwa;
- ukrywanie lub maskowanie nielegalnego źródła, praw lub tytułu własności;
- nabywanie, posiadanie, użytkowanie mienia pochodzącego z przestępstwa;
- publiczne zachęcanie lub nakłanianie do czynów określonych w art. 3 konwencji z 1988 roku albo do używania środków odurzających lub substancji psychotropowych.

Większość z tych zachowań sprowadza się do tzw. prania pieniędzy. Analiza międzynarodowych regulacji dotyczących tego proceduru jest więc niczym innym, jak omówieniem zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

Na uwagę zasługuje odmienne podejście konwencji z 1961 i 1971 roku oraz konwencji z 1988 roku do problemu używania narkotyków. Dwie pierwsze konwencje NZ nastawione są na represję wobec nielegalnej podaży. Nic zobowiązują one do kryminalizacji używania narkotyków. Przyjmuje się również, iż nie wymagają one kryminalizacji posiadania lub nabywania środków odurzających i substancji psychotropowych, jeśli przedmiotem takiego posiadania są niewielkie ich ilości przeznaczone na cele własnej konsumpcji. Przepisy art. 36 jednolitej konwencji i art. 22 konwencji o substancjach psychotropowych obejmują jedynie posiadanie narkotyków w celu ich wprowadzenia do obrotu²⁸.

²⁶ Przez terytorium rozumie się każdą część państwa, która jest uważana za oddzielną całość przy stosowaniu systemu certyfikatów przywózowych i zezwoleń wywózowych (art. 1 ust. 1 lit. y jednolitej konwencji).

²⁷ *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 54.

²⁸ K. Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji: prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*, Zakamycze 2001 s. 363–364.

W ich świetle popyt wyłączony jest z pojęcia nielegalnego obrotu. Odmienne podejście reprezentuje art. 1 lit. m w zw. z art. 3 ust. 1 i 2 konwencji NZ z 1988 roku. Powyższe postanowienia obejmują bowiem swoim zakresem posiadanie, nabywanie lub uprawę środków odurzających i substancji psychotropowych dla osobistego użytku. Tym samym pojęcie nielegalnego obrotu powiązane zostało z czynnościami konsumentskimi.

Rodzi się pytanie o to, czy z punktu widzenia międzynarodowo-prawnego przyjąć podejście do nielegalnego obrotu prezentowane przez konwencje z 1961 i 1971 roku, czy konwencję z 1988 roku? Czy pojęcie ograniczyć do podaży, czy jego zakresem objąć również popyt? Dwa podstawowe argumenty przemawiają za pierwszym rozwiązaniem, zgodnym z założeniami konwencji z 1961 i 1971 roku. Po pierwsze, zarówno w prawie, jak i w doktrynie nielegalny obrót narkotykami ściśle wiązany jest ze zjawiskiem zorganizowanej przestępczości. Co więcej, konwencja z 1988 roku z założenia jest instrumentem skierowanym na zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych. Wynika to z preambuły konwencji oraz treści przepisów, dotyczących przede wszystkim współpracy państw w sprawach karnych. Po drugie, w aktach prawnych obowiązujących w ramach UE rozumienie nielegalnego obrotu ograniczane jest do sfery podaży. Chodzi tu między innymi o art. 71 porozumienia wykonawczego z 19 czerwca 1990 roku do układu z Schengen o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach (tzw. układ Schengen II)²⁹. W ust. 1 i 2 tego przepisu mowa jest o sprzedaży narkotyków w celach handlowych oraz ich eksporcie. Strony porozumienia zobowiązane zostały do stosowania sankcji prawno-karnych w stosunku do powyższych składników podaży. W ust. 5 określono przeciwdziałanie narkomanii, a więc sfery popytu. W tym zakresie zawiera ono rozwiązania zgodne z duchem konwencji NZ z 1961 i 1971 roku, pozostawiając państwom UE wybór środków mających na celu zmniejszenie popytu. Jak podkreśla K. Krajewski, w porozumieniu wykonawczym znalazły wyraz tendencje w zakresie polityki wobec środków odurzających i substancji psychotropowych dominujące w Europie Zachodniej i państwa optujące za medycznym i socjalnym podejściem do konsumentów nie chciały z niego rezygnować i ograniczać swych możliwości w tym zakresie³⁰. Założenia powyższe legły również u podstaw decyzji ramowej Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 roku, ustanawiającej minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kary w dziedzinie nielegalnego obrotu narkotykami³¹. Państwa UE mają na jej podstawie podjąć niezbędne kroki w celu kryminalizacji nielegalnego obrotu narkotykami, na który składają się czyny popełnione umyślnie i bez zezwolenia, sprowadzające się do produkcji, wytwarzania, sporządzania wyciągów, przygotowania, oferowania, proponowania sprzedaży, rozprowadzania, sprzedaży, dostarczania na wszelkiego rodzaju

²⁹ Dz. Urz. UE, L 239, 22.09.2000, s. 19 62; porozumienie weszło w życie w dniu 26 marca 1995 roku.

³⁰ K. Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji...*, s. 373.

³¹ Dz. Urz., L 335 z 11.11.2004 r., s. 8.

warunkach, pośrednictwa, wysyłki, przesyłania w tranzycie, przewożenia, przywozu lub wywozu narkotyków, uprawy maku lekarskiego, krzewu koka lub rośliny konopi, posiadania lub nabywania narkotyków dla prowadzenia powyżej wymienionych działań, wytwarzania, przewozu lub rozprowadzania półproduktów, z wiedzą, że mają one być użyte do celów nielegalnej produkcji lub wytwarzania narkotyków. Decyzja ramowa nie obejmuje zachowań realizowanych w celu konsumpcji własnej, w sposób określony w prawie krajowym, oraz używania narkotyków.

Zachowania konsumenckie wyłączone są zatem w prawie międzynarodowym i europejskim z pojęcia nielegalnego obrotu (wyjątkiem jest konwencja NZ z 1988 roku). Jednakże podejście do sfery popytu wydaje się nierozzerwalnie związane ze zwalczaniem nielegalnego obrotu, chociażby dlatego, że kryminalizacja nielegalnego posiadania na własny użytek traktowana jest jako środek walki z nielegalnym obrotem, tam gdzie dealerowi trudno postawić zarzut udzielania, wprowadzania lub uczestniczenia w obrocie.

Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii nie zawiera prawnej definicji nielegalnego obrotu środkami lub substancjami odurzającymi, dlatego też pomocne są uwagi powyższe dotyczące postanowień konwencji z 1961, 1971 i 1988 roku. Konwencje te, w związku z ratyfikacją i publikacją w „Dzienniku Ustaw”, stanowią zresztą część prawa polskiego. Wynikiem tego można założyć, że w polskim porządku prawnym legalna definicja nielegalnego obrotu znajduje się w konwencji z 1988 roku. Ustawa definiuje za to w art. 4 poszczególne zachowania objęte pojęciem nielegalnego obrotu (przetwarzanie, przerób, przywóz, uprawa maku lub konopi, wewnątrzunijna dostawa, wewnątrzunijne nabycie, wprowadzenie do obrotu, wytwarzanie, wywóz). Zachowania te poddane zostały penalizacji w rozdziale 7 ustawy, w którym wyróżnia się ponadto udzielanie, ułatwianie, umożliwianie, nakłanianie i posiadanie.

Pojęcie nielegalnego obrotu środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi należy zatem konstruować na podstawie postanowień konwencji NZ z 1961, 1971 i 1988 roku oraz postanowień ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Po ich analizie wyłania się szeroka definicja nielegalnego obrotu, nieograniczona wyłącznie do zachowań polegających na sprzedaży lub udzielaniu (tak postrzegany wydaje się nielegalny obrót w języku potocznym). W języku prawnym i prawniczym nielegalny obrót obejmuje również inne zachowania, takie jak w szczególności wywóz, przywóz (potocznie przemyt), wytwarzanie, przetwarzanie, przerób, nakłanianie, a nawet „pranie” pieniędzy pochodzących z nielegalnego obrotu środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi. Na gruncie prawa polskiego również powstaje problem zaklasyfikowania zachowań konsumenckich. Skoro „nielegalny obrót” jest pojęciem pozaprawnym, to uznać można, że owa klasyfikacja zależy od przyjętej polityki narkotykowej. W modelu permissywno-leczniczym nielegalne posiadanie środka odurzającego lub substancji psychotropowej na własny użytek traktowane musi być jako zachowanie wyłączone z zakresu semantycznego nielegalnego obrotu.

W modelu restrykcyjno-represyjnym włączone jest natomiast do kręgu czynów stanowiących nielegalny obrót. Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z 2005 roku wprowadzała do polskiego systemu prawnego ten drugi model, jednak wraz z nowelizacją z 2011 roku³², dopuszczającą w art. 62a możliwość zaniechania wszczęcia postępowania karnego lub jego umorzenia wobec konsumentów narkotyków posiadających je w nieznacznej ilości na własny użytek, model ten uległ erozji. Nadal jednak nie można mówić o powrocie do modelu permissywno-leczniczego, w którym zachowania konsumenckie wyłączone są z zakresu regulacji prawnokarnych, a w tym nielegalnego obrotu. Polskie ustawodawstwo realizuje zatem założenia konwencji z 1988 roku, traktujące posiadanie nieznacznych ilości narkotyków na własny użytek jako składową nielegalnego obrotu, który jest przedmiotem penalizacji.

Konkludując, można stwierdzić, że obrót na gruncie prawa polskiego obejmuje zachowania wymienione w konwencji NZ z 1988 roku i ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, związane w szczególności z wytwarzaniem, przetwarzaniem, przerobem, przywozem, wywozem, przewozem, nabyciem wewnątrzunijnym, dostawą wewnątrzunijną, wprowadzeniem do obrotu, uczestniczeniem w obrocie, udzielaniem, ułatwianiem, umożliwianiem, nakłanianiem do użycia, posiadaniem środków odurzających lub substancji psychotropowych, uprawą lub zbiorem roślin o właściwościach psychoaktywnych, wyrabianiem, posiadaniem, przechowywaniem, zbywaniem lub nabywaniem przyrządów służących do wytwarzania, przetwarzania lub przerobu narkotyków. Ich nielegalny charakter (bezprawność) wynika ze sprzeczności z systemem kontroli środków odurzających lub substancji psychotropowych, pozwalającej na zgodny z prawem obrót narkotykami. Pamiętać bowiem należy, że zarówno konwencje NZ z 1961 i 1971 roku, jak i ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii (rozdział 5 i 6) wprowadzają reżim prawny pozwalający na ograniczenie produkcji, handlu i konsumpcji do uzasadnionych potrzeb medycznych, przemysłowych lub naukowych. Obrót narkotykami poza legalnym obrotem (systemem kontroli) traktowany jest jako czyn zabroniony. Dodać należy, że obejmuje on nie tylko zachowania związane ze sprzedażą środków odurzających lub substancji psychotropowych, ale również mające na celu ich produkcję (np. posiadanie przyrządów), jak i „pranie” pieniędzy pochodzących z ich sprzedaży.

2. Cechy kryminologiczne i kryminalistyczne³³

Nielegalny obrót narkotykami ma charakter wieloetapowy³⁴. Składa się nań kilka zachowań, co powoduje najczęściej podział zadań między uczestnikami.

³² Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 117, poz. 678.

³³ Zob. szerzej T. Srogosz, *Nielegalny obrót narkotykami na świecie z kryminologicznego punktu widzenia*, „Gubernaculum et Administratio” 2004, z. 3, s. 101–116.

Z definicji nielegalnego obrotu wynika, że do jego etapów zaliczyć należy kolejno wytwarzanie, transport, dystrybucję, używanie i „pranie” dochodów pochodzących ze sprzedaży. Stąd też wymaga on podjęcia działań zorganizowanych, co też powoduje, że jest jednym z przedsięwzięć leżących w sferze zainteresowania grup przestępczych. Zorganizowania wymaga w szczególności nielegalny obrót narkotykami pochodzenia syntetycznego (np. amfetaminy, ecstasy, LSD) lub narkotykami pochodzącymi z odległych plantacji azjatyckich (opiaty) lub południowoamerykańskich (kokaina). W pierwszym przypadku proceder przestępczy koncentruje się na wytwarzaniu, wymagającym zorganizowania odpowiednich środków rzeczowych (w tym laboratoryjnych) i intelektualnych (do wytwarzania potrzebna jest odpowiednia wiedza z zakresu nauk przyrodniczych). W drugim przypadku proceder przestępczy koncentruje się na przewozie, który wymaga z kolei zorganizowania odpowiednich środków transportu lub opłacenia kurierów. Działalność grup przestępczych zbliżona jest zatem charakterem do przedsiębiorstw produkcyjno-handlowych i transportowych, w których członkowie mają ściśle określone zadania związane z wytwarzaniem, transportem, dystrybucją i sprawami finansowymi. Struktura tych grup, tak jak i przedsiębiorstw, ma charakter wielostopniowy (od zarządu, poprzez ochronę, do robotników). Trudno jest oczywiście zbudować jeden model grupy przestępczej. Między grupami zachodzą bowiem różnice związane ze stopniem zorganizowania. Wyróżnić można grupy typu mafijnego (czteropoziomowe – złożone z „bossa”, „wiceprezydenta”, „poruczników” i „żołnierzy”), trzypoziomowe i dwupoziomowe. Ich wspólną cechą jest najczęściej umiędzynarodowienie działalności, wynikające z konieczności transportu narkotyków z ośrodków wytwarzania do miejsc zbytu (państw konsumenckich). W przypadku kokainy szlaki prowadzą z Ameryki Południowej (tzw. srebrny trójkąt) do Ameryki Północnej i Europy. Opiaty przewożone są z Azji Południowo-Wschodniej (tzw. złoty trójkąt) i Azji Południowo-Zachodniej (tzw. złoty półksiężyc) do Europy. Narkotyki syntetyczne wytwarzane są już „na miejscu” (np. amfetaminy w Polsce), jednak transportowane są do państw ościennych (np. do Niemiec, Szwecji).

Pierwszym etapem nielegalnego obrotu jest wytwarzanie i wyrób narkotyków. Materiał surowy z upraw (mak, liście koka) trafia do laboratoriów, gdzie, dzięki prekursorom, odczynnikom i rozpuszczalnikom, wytwarzane są narkotyki. Narkotyki syntetyczne wytwarzane są wyłącznie w nielegalnych laboratoriach. Następnie narkotyki dzielone są na porcje hurtowe i trafiają do transportu międzynarodowego. Do przemytu używane są nowoczesne środki transportu, a w tym należące do grup przestępczych łodzie (w tym podwodne), motorówki, jachty, samoloty, drony, samochody. Jednorazowo mogą być transportowane nawet kilkutonowe partie narkotyków (przykładowo w 2007 roku w Meksyku na

³⁴ Por. W. Pływaczewski, *Współczesne tendencje rozwojowe przestępczości w Europie*, Przegl. Pol. 1999, nr 2, s. 54–55.

pokładzie kontenerowca przechwycono ponad 23 tony kokainy pochodzącej z Kolumbii; w Polsce jeden z największych przechwycenych przez służby transportów heroiny ważył 150 kg – 600 tys. sztuk). Popularnym sposobem przewozu narkotyków są usługi kurierów. Są to najczęściej osoby odpłatnie wynajmowane przez członków grupy przestępczej. Usług kurierskich podejmują się osoby chcące szybko, aczkolwiek ryzykownie, zarobić dużą sumę pieniędzy. Przeważnie nie należą one do grupy zorganizowanej. Instruowane są przez dostawców w zakresie sposobu przemytu i przekazania przesyłki odbiorcy. Dostawca i odbiorca należą do grupy zorganizowanej. Usługi kurierskie cechują się wysokim stopniem ryzyka, którym w całości obarczany jest kurier, a nie członkowie grupy przestępczej. Kurierzy nie znają danych dotyczących szczegółów nielegalnego obrotu, ich zadaniem jest tylko dostarczenie narkotyku do wyznaczonego miejsca (np. umówionego pokoju w hotelu, w którym ma pojawić się odbiorca). W razie wykrycia próby przemytu nie są w stanie wskazać organom ścigania członków grupy. Kurierzy zazwyczaj podróżują publicznymi środkami transportu (zazwyczaj samolotami pasażerskimi, które są podstawowym środkiem na trasach międzykontynentalnych). Narkotyki ukrywane są w bagażach, artykułach higieny, artykułach spożywczych, wyrobach artystycznych i rzemieślniczych oraz pod odzieżą, we włosach, protezach kończyn, gipsowych butach lub opaskach. Są również połykane w specjalnie do tego przygotowanych kapsułkach. Do przemytu służą również przesyłki pocztowe i handlowe³⁵.

Po transporcie narkotyki trafiają do „hurtowników”, a następnie „detalistów”, po czym za pomocą dealerów sprzedawane są konsumentom. „Hurtownicy” lub „detaliści” dzielą porcje hurtowe na detaliczne, przeznaczone do użytku. Tym samym wartość narkotyków rośnie w stosunku do wartości hurtowej, co wiąże się z rosnącymi kosztami obrotu. Dealerzy niekoniecznie należą do grupy przestępczej.

Na ostatnim etapie obrotu następuje ukrycie prawdziwego źródła pochodzenia dochodów z nielegalnego obrotu narkotykami. Podkreślić należy, że znacząca część tych dochodów trafia do kierownictwa grup przestępczych, których budżety roczne łącznie oscylują w granicach kilkunastu miliardów dolarów³⁶. „Pranie” pieniędzy zmierza do legitymizacji (legalizacji) nielegalnych dochodów, a więc ich wprowadzenia do legalnych struktur gospodarczych i systemów finansowych celem ich zasymilowania ze wszystkimi obecnymi tam środkami³⁷. Dochody mogą być legalizowane w szczególności poprzez przemysł gotówkowy, zakładanie fikcyjnych firm (tzw. „pralni”), wielokrotne transfery pieniężne, inwestycje (np. w nieruchomościach)³⁸.

³⁵ K. Laskowska, *Nielegalny handel...*, s. 72.

³⁶ E. Pływaczewski, *Pranie brudnych pieniędzy...*, s. 21–24.

³⁷ Por. W. Jasiński, *Pranie...*, s. 65; K. Buczkowski, M. Wojtaszek, *Pranie pieniędzy*, Warszawa 2001, s. 45.

³⁸ Szerzej zob. E. Pływaczewski, *Pranie brudnych pieniędzy...*, s. 65–73.

Najczęściej wykrywane są czyny polegające na udzielaniu narkotyków, a więc zachowania z udziałem dealerów i konsumentów. Jak powiedziano wcześniej, dealerzy nie zawsze należą do grupy przestępczej. Działają sami, organizując sieć powiązań z „detalistami” lub „hurtownikami” oraz konsumentami. Starają się jednocześnie różnicować ofertę, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom klientów. Niejednokrotnie sami uprawiają konopie indyjskie, na przykład w mieszkaniu. Handel odbywa się w umówionych miejscach lub w mieszkaniu. Celem dealerów jest pozyskanie stałych klientów, z którymi kontaktują się za pomocą telefonów komórkowych, używając pseudonimów i kodów (np. „będę za 2 minuty u Czeska” – co oznaczać może „poproszę dwie działki marihuany”). Promując narkotyki, opisują ich właściwości. Często mówią, że sami używali danego narkotyku. Działania w pełni podporządkowane są zyskowi. Klienci pochodzą z różnych środowisk. Nie stanowią obecnie jednolitej kategorii. Należą do nich zarówno biznesmeni, robotnicy, jak i rolnicy. Największy odsetek stanowią mężczyźni w wieku między 20 i 40 rokiem życia. Narkotyki nie są kojarzone już tylko z narkomanami kręcącymi się blisko dworców kolejowych. Osoby uzależnione pracują, a środki psychoaktywne służą do rozrywki po trudnym tygodniu w pracy.

Konkludując, można wyróżnić następujące cechy nielegalnego obrotu narkotykami: wieloetapowość, zorganizowanie, umiędzynarodowienie, stosowanie metod promocyjnych i reklamowych celem rozbudowy sieci stałych klientów, dyferencjacja po stronie podaży (oferowanie różnych, często nowych, produktów) oraz popytu (narkomani pochodzą ze wszystkich grup społecznych, niezależnie od wieku i płci). Powyższe cechy powodują, że zwalczanie nielegalnego obrotu narkotykami wymaga specyficznego podejścia, uwzględniającego w szczególności zorganizowanie i umiędzynarodowienie. Stąd też jest ono przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego. Podejście do nielegalnego obrotu wiąże się również z nieustającą dyskusją dotyczącą polityki narkotykowej.

ROZDZIAŁ II

PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Właściwości środków odurzających znane były 7000 lat p.n.e. Na odkrytych tabliczkach sumeryjskich z tego okresu odczytano opis uprawy i przygotowania opium. W czasach starożytnych zażywanie narkotyków łączyło się zazwyczaj z obrzędami religijnymi. Środki odurzające podawano również w celu znieczulenia przy zabiegach medycznych. Wzmianki o haszyszu i opium pochodzą z takich krajów starożytnych, jak: Egipt, Chiny, Indie, Mezopotamia. Środki odurzające znane były także w Ameryce Południowej. Liście koka zażywali Inkowie i Aztekowie podczas obrzędów sakralnych. Po podboju Ameryki Łacińskiej przez Hiszpanów używanie koki gwałtownie wzrosło, ponieważ straciło charakter wyłącznie religijny. Koka pojawiła się w krajach Europy Zachodniej. Jednak nadal najczęściej spożywanym narkotykiem było opium. W XVIII i XIX wieku było ono najbardziej popularnym środkiem przeciwko bólowi głowy czy przeziębieniu. Jego ekonomiczną wartość odkryły angielskie i francuskie kompanie kolonialne, rozszerzając tym samym obszary produkcji i handlu. Było to przyczyną tzw. wojen opiumowych. W 1839 roku, w związku z rosnącym wśród Chińczyków zjawiskiem narkomanii, rząd mandżurski polecił zniszczyć znajdujące się w Kantonie zapasy opium należące do kompanii angielskiej. Anglia i Francja zareagowały odwetem zbrojnym. Wojny opiumowe (1839–1842, 1856–1858, 1859–1860) zakończyły się klęską rządu mandżurskiego. Chiny zobowiązane zostały do zalegalizowania handlu opium. Skutkiem tego na przełomie XIX i XX wieku w Azji gwałtownie wzrosło spożycie środków odurzających. W tym samym czasie angielski chemik C.R. Wright uzyskał heroinę, która stała się na początku XX wieku jednym z najpopularniejszych leków. Zjawisko narkomanii, którego źródłem były przede wszystkim opium i heroina, dało asumpt do ustanowienia kontroli nad środkami odurzającymi. Produkcję i handel narkotykami starano się ograniczyć do potrzeb medycznych i naukowych. Wprowadzano system certyfikatów eksportowych i zezwoleń importowych. Celem było ograniczenie narkomanii, która osiągnęła niespotykane do tej pory rozmiary. Ustanowienie kontroli zrodziło nowe zjawisko. W latach dwudziestych handel środkami odurzającymi, który wcześniej należał do kompanii kolo-

nialnych, zaczęły przejmować grupy przestępcze. Okres II wojny światowej i druga połowa XX wieku charakteryzują się rozbudowywaniem i rozprzestrzenianiem na całym świecie struktur przestępczych przystosowanych do nielegalnego obrotu. Początkowo nielegalny rynek zmonopolizowany był przez włoską mafię. Z czasem zaczęły pojawiać się inne grupy (chińskie Triady, japońska Yakuza, kartele kolumbijskie). W sferze ich zainteresowania znalazły się zarówno tradycyjne środki odurzające (heroina, kokaina, haszysz), jak i substancje psychotropowe.

Środki walki z przestępczością przyjęte w krajowych porządkach prawnych nie były w stanie sprostać nowym zjawiskom związanym z nielegalnym obrotem narkotykami. Państwa stanęły przed koniecznością współpracy międzynarodowej, mającej na celu ściganie i karanie sprawców przestępstw godzących w interesy całej społeczności międzynarodowej. Na początku XX wieku opracowane zostały konwencje międzynarodowe obejmujące aspekty walki z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi. Wspomnieć tu można o:

- międzynarodowej konwencji opiumowej podpisanej 23 stycznia 1912 roku w Hadze³⁹,
- umowie dotyczącej zakazu wytwarzania, handlu wewnętrznego i używania przerobionego opium podpisanej 11 lutego 1925 roku w Genewie⁴⁰,
- międzynarodowej konwencji opiumowej podpisanej 19 lutego 1925 roku w Genewie⁴¹,
- konwencji o zakazie nielegalnego obrotu niebezpiecznymi środkami odurzającymi podpisanej 28 czerwca 1936 roku w Genewie⁴².

Współdziałanie obejmowało także kongresy międzynarodowe, podczas których dyskutowano nad problemami zwalczania przestępczości. Wymienić tu można konferencje w sprawie walki z narkomanią i przestępczością narkotykową zorganizowane w 1909 roku w Szanghaju, a w latach 1913 i 1914 w Hadze, czy też Kongresy Policji Kryminalnych (1914 – Monako, 1923 – Wiedeń). Walką z przestępczością zajmowały się powołane do tego celu organizacje międzynarodowe (m.in. ICPC – Interpol) oraz organizacje międzynarodowe o kompetencjach ogólnych (Liga Narodów). Intensyfikacja współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania przestępczości nastąpiła po II wojnie światowej. Objawiała się ona między innymi w koordynacji działań w ramach powszechnych i regionalnych organizacji międzynarodowych.

Szczególne role przypadła Organizacji Narodów Zjednoczonych. W latach 1946–1953 opracowano pod jej auspicjami porozumienia, których celem było ustanowienie kontroli środków odurzających w ramach systemu ONZ⁴³. Upo-

³⁹ LNTS, vol. 8, p. 187; tekst polski zob.: Dz.U. z 1923 roku, Nr 9, poz. 55.

⁴⁰ LNTS, vol. 51, p. 337.

⁴¹ LNTS, vol. 81, p. 317; tekst polski zob.: Dz.U. z 1927 roku, Nr 108, poz. 920.

⁴² LNTS, vol. 198, p. 289.

⁴³ Zob.: protokół zmieniający umowy, konwencje i protokoły dotyczące środków odurzających podpisany 11 grudnia 1946 roku w Lake Success (UNTS, vol. 12, p. 180); protokół w sprawie

urządowanie i ujednolicenie regulacji związanych z kontrolą nastąpiło dzięki przyjęciu 30 marca 1961 roku jednolitej konwencji o środkach odurzających⁴⁴. Dziesięć lat później nadzorowi poddano również substancje psychotropowe. W dniu 21 lutego 1971 roku w Wiedniu podpisana została konwencja o substancjach psychotropowych⁴⁵. Zwieńczeniem prac kodyfikacyjnych było przyjęcie w Wiedniu 20 grudnia 1988 roku konwencji NZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi⁴⁶.

Konwencje NZ z 1961, 1971 i 1988 roku stanowią kompleksowy system unormowań dotyczących przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Stworzyły one podstawy obecnej współpracy państw w omawianej dziedzinie, nie tylko na forum ONZ, ale również w ramach innych struktur międzynarodowych, w tym Rady Europy i Unii Europejskiej.

1. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Działalność ONZ na polu walki z narkomanią sprowadza się w znacznym zakresie do kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych. Organizacja Narodów Zjednoczonych jest w tej sferze sukcesorem Ligi Narodów. Pamiętać bowiem należy, iż początki kontroli środków odurzających przypadają na przełom XIX i XX wieku⁴⁷. W 1909 roku w Szanghaju Międzynarodowa Komisja Opiumowa, złożona z delegatów 13 państw (Austro-Węgier, Chin, Francji, Holandii, Japonii, Niemiec, Persji, Portugalii, Rosji, Syjamu, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Włoch), przyjęła rezolucję, w której podkreśliła konieczność kontroli opium i wyprodukowanych z niego środków odurzających. Współdziałanie międzynarodowe doprowadziło do podpisania w dniu 13 stycznia 1912 roku międzynarodowej konwencji opiumowej, która w swoich

trybu umieszczania pod międzynarodową kontrolą środków odurzających nie objętych konwencją z 13 lipca 1931 roku podpisany 19 listopada 1948 roku w Paryżu (UNTS, vol. 44, p. 297); protokół o ograniczeniu i uregulowaniu uprawy maku opiumowego, produkcji, używania, międzynarodowego i hurtowego handlu opium podpisany 23 czerwca 1953 roku w Nowym Jorku (UNTS, vol. 456, p. 56).

⁴⁴ UNTS, vol. 520, p. 204; tekst polski zob.: Dz.U. z 1966 roku, Nr 45, poz. 277; konwencja weszła w życie 13 grudnia 1964 roku, a w stosunku do Polski w dniu 16 marca 1966 roku; zmieniona została protokołem sporządzonym 25 marca 1972 roku w Genewie (UNTS, vol. 976, p. 106; tekst polski zob.: Dz.U. z 1996 roku, Nr 35, poz. 149); protokół wszedł w życie 8 sierpnia 1975 roku, a w stosunku do Polski w dniu 9 lipca 1993 roku.

⁴⁵ UNTS, vol. 1019, p. 176; tekst polski zob.: Dz.U. z 1976 roku, Nr 31, poz. 180; konwencja weszła w życie 16 sierpnia 1976 roku (także w stosunku do Polski).

⁴⁶ *United Nations publication*, Sales No E.94.IX.5; tekst polski zob.: Dz.U. z 1995 roku, Nr 15, poz. 69; konwencja weszła w życie 11 listopada 1990 roku, a w stosunku do Polski w dniu 24 sierpnia 1994 roku.

⁴⁷ Szerzej na temat genezy kontroli środków odurzających zob. P.D. Lowes, *The Genesis...*

postanowieniach opierała się na systemie kontroli wewnątrzkrajowej. Po I wojnie światowej nadzór nad umowami w sprawie handlu opium i innymi środkami odurzającymi przejęła Liga Narodów (art. 23 lit. c Paktu Ligi Narodów). Podczas prac podjętych w ramach tej organizacji opracowano następujące porozumienia:

- umowę dotyczącą zakazu wytwarzania, handlu wewnętrznego i używania przerobionego opium podpisaną 11 lutego 1925 roku w Genewie – było to porozumienie dodatkowe do konwencji z 1912 roku, w którym uzgodniono objęcie monopolem państwowym handlu detalicznego, importu, sprzedaży i dystrybucji opium;
- międzynarodową konwencję opiumową podpisaną 19 lutego 1925 roku w Genewie – wprowadzała ona kontrolę wewnętrzną nad opium surowym i liśćmi koka, wyrobem środków odurzających i uprawą konopi indyjskich oraz ustanawiała system certyfikatów eksportowych i zezwoleń importowych w handlu międzynarodowym; do nadzorowania międzynarodowego obrotu narkotykami konwencja powołała Stały Centralny Komitet Opiumowy;
- konwencję o ograniczeniu fabrykacji i uregulowaniu podziału środków odurzających podpisaną 13 lipca 1931 roku w Genewie⁴⁸ – jej celem było ograniczenie produkcji środków odurzających do potrzeb medycznych i naukowych; wprowadzała ona system oszacowań, zgodnie z którym strony zobowiązały się nie przekraczać ustalonych dla nich limitów produkcyjnych; dla realizacji jej postanowień konwencja powołała jednocześnie Organ Kontroli Narkotyków;
- umowę dotyczącą zakazu palenia opium podpisaną 27 listopada 1931 roku w Bangkoku⁴⁹ – akt ten powtarzał przepisy umowy z 11 lutego 1925 roku stanowiące o zakazie używania opium;
- konwencję o zakazie nielegalnego obrotu niebezpiecznymi środkami odurzającymi podpisaną 28 czerwca 1936 roku w Genewie – wprowadzała zasadę, że naruszenie wcześniejszych umów powinno być karane pozbawieniem wolności we wszystkich państwach, a sprawcy nielegalnego obrotu środkami odurzającymi winni być sądzeni także za przestępstwa popełnione za granicą; strony konwencji zobowiązały się do utworzenia krajowych biur koordynujących międzynarodową walkę z nielegalnym obrotem; konwencja regulowała również kwestie ekstradycji.

Po II wojnie światowej problemami związanymi z kontrolą i współpracą w zwalczaniu nielegalnego obrotu zajęła się Organizacja Narodów Zjednoczonych. Stosownie do art. 55 lit. b Karty NZ⁵⁰ organizacja, w celu stworzenia warunków stabilizacji i dobrobytu koniecznych do utrzymania między narodami

⁴⁸ LNTS, vol. 139, p. 299; tekst polski zob. Dz.U. z 1934 roku, Nr 12, poz. 97.

⁴⁹ LNTS, vol. 177, p. 373.

⁵⁰ Karta weszła w życie 24 października 1945 roku; tekst polski zob.: Dz.U. z 1947 roku, Nr 23, poz. 90 oraz A. Przyborska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2003, s. 5–32.

pokojowych i przyjaznych stosunków, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, popiera rozwiązywanie międzynarodowych zagadnień gospodarczych, społecznych, zdrowia i pokrewnych. Mimo iż Karta nie stanowi wprost, w przeciwieństwie do Paktu Ligi Narodów, o kompetencji organów ONZ w sprawach kontroli i zwalczania nielegalnego obrotu, celem jej twórców było objęcie postanowieniami art. 55 lit. b i art. 62 powyższych aspektów międzynarodowego współdziałania. Na konferencji w San Francisco uzgodniono, że pod określeniem „pokrewne” rozumieć należy międzynarodową współpracę w walce z nielegalnym obrotem narkotykami⁵¹.

W ramach ONZ do 1961 roku przyjęte zostały następujące umowy międzynarodowe:

- protokół zmieniający umowy, konwencje i protokoły dotyczące środków odurzających podpisany 11 grudnia 1946 roku w Lake Success – na jego podstawie kompetencje organów Ligi Narodów w zakresie kontroli środków odurzających przekazane zostały instytucjom systemu ONZ;
- protokół w sprawie trybu umieszczania pod międzynarodową kontrolą środków odurzających nie objętych konwencją z 13 lipca 1931 roku podpisany 19 listopada 1948 roku w Paryżu – porozumienie określało, iż instytucją właściwą do oceny, czy dana substancja wymaga poddania kontroli, jest Światowa Organizacja Zdrowia;
- protokół o ograniczeniu i uregulowaniu uprawy maku opiumowego, produkcji, używania, międzynarodowego i hurtowego handlu opium podpisany 23 czerwca 1953 roku w Nowym Jorku – stanowił, iż produkcja opium miała być ograniczona do potrzeb leczniczych i naukowych, natomiast kontrola krajowa miała być zapewniona dzięki ustanowieniu monopolu wytwarzania opium.

Przytoczone powyżej porozumienia międzynarodowe, ze względu na rozproszenie regulacji prawnych, tworzyły zbyt skomplikowany system kontroli. Z czasem zaczęto rozważać opracowanie konwencji, której zadaniem byłoby ujednolicenie unormowań międzynarodowych. Prace nad projektem takiej umowy trwały od 1950 do 1958 roku. Na zwołanej 24 stycznia 1961 roku w Nowym Jorku konferencji dyplomatycznej przyjęto ostateczną wersję proponowanego porozumienia. Jednolita konwencja o środkach odurzających podpisana została w 30 marca 1961 roku. Stosownie do art. 44 jej postanowienia z chwilą wejścia w życie uchylły i zastąpiły między stronami wcześniejsze porozumienia z wyjątkiem konwencji z 1936 roku (jedynie art. 9 konwencji z 1936 roku zastąpiony został przepisem art. 36 ust. 2 jednolitej konwencji)⁵².

⁵¹ L.M. Goodrich, E. Hambro, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, London 1949, s. 322.

⁵² Na temat regulacji poprzedzających jednolitą konwencję oraz genezy konwencji z 1961 roku zob.: L.M. Goodrich, *New Trends...*, s. 182-190.

Konwencja z 1961 roku miała:

- uprościć międzynarodowy system kontroli przez ustanowienie Międzynarodowego Organu Kontroli Narkotyków w miejsce dwóch organów (Stałego Centralnego Komitetu Opiumowego i Organu Kontroli Narkotyków);
- skodyfikować prawo międzynarodowe w zakresie kontroli środków odurzających;
- rozszerzyć kontrolę na uprawę roślin stanowiących surowce naturalnych środków odurzających⁵³;
- ograniczyć produkcję i import środków odurzających;
- uregulować walkę z nielegalnym obrotem;
- uregulować odpowiednie standardy w rehabilitacji osób uzależnionych⁵⁴.

Jednolita konwencja została zmodyfikowana protokołem podpisanym 25 marca 1972 roku w Genewie⁵⁵. Powyższa zmiana podyktowana była dążeniem do dodania do konwencji z 1961 roku postanowień protokołu opiumowego z 1953 roku⁵⁶. W 1971 roku kontroli poddano dodatkowo substancje psychotropowe. Podpisana w Wiedniu konwencja o substancjach psychotropowych ma charakter uzupełniający w stosunku do jednolitej konwencji⁵⁷. Tym samym w ciągu 10 lat stworzono fundamenty obecnego systemu kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych.

Uregulowania wskazanych konwencji okazały się jednak bezsilne wobec rynku opartego na nielegalnie wyprodukowanych środkach odurzających i substancjach psychotropowych⁵⁸. Mimo iż jednolita konwencja w art. 35 i konwencja z 1971 roku w art. 21 zawierają przepisy dotyczące zwalczania nielegalnego obrotu, zaszła konieczność opracowania w ramach ONZ porozumienia, które kompleksowo stanowiłoby o walce z nielegalnym obrotem. W dniu 20 grudnia 1988 roku na konferencji przedstawicieli państw, która odbyła się w Wiedniu, podpisana została konwencja NZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Zadaniem konwencji wiedeńskiej jest wzmocnienie i uzupełnienie działań opartych na wcześniejszych porozumieniach międzynarodowych, określających przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi.

Omawiając dorobek traktatowy ONZ na polu walki z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, należy zwrócić również uwagę na postanowienia podpisanej 15 grudnia 2000 roku na konferencji przedstawicieli państw w Palermo konwencji NZ o zwalczaniu międzynaro-

⁵³ *International Control of Narcotic Drugs*, New York 1965, s. 21.

⁵⁴ S.K. Chatterjee, *A Guide to the International...*, s. 15.

⁵⁵ Sformułowania „konwencja z 1961 roku” oraz „jednolita konwencja” użyte w pracy obejmują również zmiany z 1972 roku.

⁵⁶ W. Wieniawski, *Międzynarodowa kontrola nad środkami odurzającymi...*, s. 940.

⁵⁷ *Commentary on the Convention on Psychotropic...*, s. 37.

⁵⁸ W. Wieniawski, *Międzynarodowa kontrola nad środkami odurzającymi...*, s. 940.

wej zorganizowanej przestępczości⁵⁹. Analiza powyższego porozumienia pożądana jest ze względu na to, iż nielegalny obrót ściśle wiąże się z działalnością zorganizowanych grup przestępczych. W rezolucji z 4 grudnia 2000 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ zwróciło uwagę, że uregulowania zawarte w konwencji z 2000 roku będą miały duże znaczenie w walce z problemami związanymi z nielegalnym rynkiem środków odurzających i substancji psychotropowych⁶⁰.

1.1. Konwencje o środkach odurzających (1961) i substancjach psychotropowych (1971)

Jednolita konwencja zawiera w art. 35 dyspozycje odnoszące się do zwalczania nielegalnego obrotu. Zgodnie z tym przepisem strony zobowiązane są stosować się do jego postanowień w ten sposób, że dostosują środki prawne przedsięwzięte w celu jego realizacji do własnych systemów prawnych. Strony konwencji nie mogą uwolnić się od realizacji normy art. 35, nawet jeśli byłoby to sprzeczne z ich prawem wewnętrznym, a w tym konstytucją⁶¹.

Na podstawie art. 35 państwa-strony zobligowane są do:

- a) podjęcia kroków na szczeblu krajowym w celu uzgodnienia akcji zapobiegawczej i represyjnej skierowanej przeciwko nielegalnemu obrotowi;
- b) wzajemnej pomocy w walce z nielegalnym obrotem;
- c) współdziałania ze sobą i z właściwymi organizacjami międzynarodowymi, których są członkami, w celu prowadzenia w sposób uzgodniony walki przeciwko nielegalnemu obrotowi;
- d) zapewnienia, aby międzynarodowe współdziałanie właściwych urzędów przebiegało bez zahamowań;
- e) zapewnienia, aby w przypadku przekazywania między krajami dokumentów prawnych w celu prowadzenia postępowania sądowego przekazanie następowało bez zahamowań organom wyznaczonym przez strony;
- f) dostarczania, jeśli uznają to za właściwe, Międzynarodowemu Organowi Kontroli Narkotyków (INCB) i Komisji Środków Odurzających ONZ, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ, informacji na temat nielegalnej działalności związanej ze środkami odurzającymi wewnątrz swych granic, włączając w to informacje o nielegalnych uprawach, zbiorach, wyrobie, użyciu i obrocie;
- g) dostarczania powyższych informacji, jeśli jest to możliwe, w sposób wskazany przez INCB.

W walce z nielegalnym obrotem jednolita konwencja nakłada zatem na strony obowiązek:

— podjęcia odpowiednich kroków koordynacyjnych na poziomie krajowym,

⁵⁹ UNTS, vol. 2225, s. 209; konwencja weszła w życie w dniu 29.09.2003, w tym w stosunku do Polski (Dz.U. z 2005 r., Nr 18, poz. 158).

⁶⁰ Rezolucja A/RES/55/65 „Międzynarodowa współpraca przeciwko światowemu problemowi narkotyków”, pkt 19.

⁶¹ *Commentary on the Single Convention...*, s. 416.

- współpracy międzypaństwowej,
- współpracy z organizacjami międzynarodowymi.

Środki koordynacyjne podjęte na szczeblu krajowym mają istotne znaczenie dla efektywności współpracy międzynarodowej. Uzgodnienie akcji zapobiegawczej na podstawie przepisu art. 35 obejmuje prewencję w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nie chodzi tutaj o kontrolę zbioru, produkcji, handlu, czy też o postępowanie z osobami uzależnionymi przewidziane w art. 38, które to działania mają szeroko pojęty charakter zapobiegawczy. Przykładami „akcji prewencyjnej” na podstawie art. 35 lit. a mogą być: zakup sprzętu niezbędnego do wykrywania środków odurzających, badanie metod przemytu, szkolenie funkcjonariuszy organów ścigania itp.⁶² Działania represyjne obejmują natomiast ściganie i karanie sprawców przestępstw określonych w art. 36 ust. 1 lit. a jednolitej konwencji, czy art. 3 ust. 1 i 2 konwencji NZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

W celu koordynacji akcji zapobiegawczej i represyjnej strony mogą wyznaczyć odpowiedni urząd odpowiedzialny za współdziałanie właściwych instytucji państwowych (art. 35 lit. a).

O obowiązku „wzajemnej pomocy” stanowi art. 35 lit. b. Normą szczególną do tego przepisu jest uregulowanie art. 35 lit. c, w którym mowa jest o „ścisłym współdziałaniu stron w celu prowadzenia w sposób uzgodniony walki przeciwko nielegalnemu obrotowi”. Mimo różnych sformułowań („wzajemna pomoc”, „współdziałanie”) powyższe postanowienia dotyczą tego samego – obowiązku współpracy międzypaństwowej⁶³. Są one doprecyzowaniem ogólnej zasady wyrażonej w art. 4 lit. b, obligującej strony do podjęcia kroków prawnych i administracyjnych, które uznają one za konieczne, w celu współpracy z innymi państwami przy wykonywaniu postanowień jednolitej konwencji.

Współdziałanie międzypaństwowe winno obejmować szeroki zakres środków zapobiegawczych i represyjnych, których funkcją jest w szczególności niedopuszczenie do tego, by terytorium kraju było wykorzystywane do nielegalnego obrotu, czy było schronieniem dla sprawców czynów z nim związanych⁶⁴. Trudno jest wymienić wszystkie formy wzajemnej pomocy. Jednolita konwencja stanowi o:

- obowiązku międzynarodowej kooperacji właściwych urzędów państwowych (art. 35 lit. d) – celnych, policyjnych, utworzonych na podstawie art. 35 lit. a;
- obowiązku sprawnego przekazywania między krajami dokumentów prawnych w celu prowadzenia postępowania sądowego (art. 35 lit. e);
- dążeniu do obejmowania umowami ekstradycyjnymi czynów określonych w art. 36 ust. 1 i 2 lit. a pkt ii (art. 36 ust. 2 lit. b);

⁶² Ibidem, s. 418–419.

⁶³ Ibidem, s. 419.

⁶⁴ Ibidem, s. 110.

- możliwości porozumień regionalnych mających na celu rozwój ośrodków badawczych i szkoleniowych dla zwalczania problemów wynikających z nielegalnego używania i obrotu środków odurzających (art. 38 bis) – ich zadaniem ma być przeprowadzanie badań naukowych, edukacja, rozwój regionalnej polityki przeciwko narkomanii i nielegalnemu obrotowi, wymiana informacji policyjnych, szkolenie funkcjonariuszy policji, koordynacja działań organów ścigania w sprawach nielegalnego obrotu w regionie⁶⁵.

Na podstawie art. 35 lit. c strony konwencji zobowiązane są do ścisłej współpracy z właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Uregulowanie to dotyczy zarówno organizacji rządowych, jak i pozarządowych⁶⁶. „Właściwymi organizacjami” w rozumieniu powyższego przepisu są organizacje międzynarodowe, które zakresem swoich zadań obejmują zapobieganie i zwalczanie nielegalnego obrotu środkami odurzającymi (np. ICPO-Interpol, Rada Europy). W szczególności wskazać należy tu ONZ, z którą, na podstawie art. 5 jednolitej konwencji, państwa-strony są zobligowane współdziałać bez względu na członkostwo. W ramach współpracy z ONZ strony konwencji zobowiązane są:

- dostarczać Sekretarzowi Generalnemu ONZ takie informacje, jakie Komisja Środków Odurzających ONZ może zażądać jako niezbędne dla wykonywania swych czynności (wymienić tu należy przede wszystkim roczne sprawozdania co do stosowania konwencji, teksty ustaw i rozporządzeń wydawanych w celu zapewnienia stosowania konwencji oraz dane, które ustali Komisja, dotyczące szczegółów ujawnionych spraw nielegalnego obrotu) – art. 18 ust. 1;
- przekazywać Międzynarodowemu Organowi Kontroli Narkotyków coroczne oszacowania zapotrzebowania na środki odurzające (art. 19 ust. 1);
- dostarczać Organowi dane statystyczne określone w art. 20 ust. 1;
- dostarczać Organowi i Komisji, jeżeli uznają to za właściwe, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ, w uzupełnieniu informacji wymaganych zgodnie z art. 18, dane na temat nielegalnej działalności związanej ze środkami odurzającymi wewnątrz swych granic, a w tym nielegalnych upraw, zbiorów, wyrobu, użycia i obrotu (art. 35 lit. f).

Jednolita konwencja nakłada na strony obowiązek uznania za przestępstwa podlegające odpowiedniej karze następujących czynów sprzecznych z jej postanowieniami i popełnionych umyślnie:

- 1) uprawiania, zbioru, wyrobu, sporządzania wyciągów, przetwarzania środków odurzających;
- 2) ich posiadania, oferowania, rozpowszechniania, kupna, sprzedaży, dostarczania na jakichkolwiek warunkach, pośredniczenia;

⁶⁵ *Commentary on the Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs 1961*, New York 1976, s. 92; rezolucja Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ z 25 maja 1988 roku E/RES/1988/13 „Wzmocnienie współpracy i koordynacji w międzynarodowej kontroli narkotyków”, pkt 4.

⁶⁶ *Commentary on the Single Convention...*, s. 420.

3) ich wysyłania, przesyłania w tranzycie, przewozu, przywozu i wywozu (art. 36 ust. 1).

Wskazane powyżej czyny L.N. Galenska pogrupowała i określiła jako: związane z produkcją środków odurzających (pkt 1), związane z ich podażą i popytem (pkt 2), związane z ich transportem (pkt 3)⁶⁷.

Wśród czynności wymagających kryminalizacji przepis art. 36 ust. 1 wymienia posiadanie środków odurzających. Zgodnie z panującą wykładnią norma ta nie tworzy obowiązku poddania karze posiadania niewielkich ilości dla własnego użytku, lecz dotyczy władania, którego celem jest kreowanie podaży⁶⁸. Strony zobowiązane są natomiast do wprowadzenia zakazu posiadania środków odurzających bez właściwego uprawnienia (art. 33). Powoduje to, iż mimo braku sankcji karnej za posiadanie dla osobistego użytku są one zobligowane do podjęcia działań prewencyjnych co do takiej formy posiadania⁶⁹.

W stosunku do wymienionych w art. 36 ust. 1 czynów konwencja wprowadza następujące zasady:

- każdy z czynów ma być uważany za przestępstwo odrębne, jeśli zostało popełnione w różnych państwach;
- umyślny udział w którymkolwiek z przestępstw, zmowa w celu ich popełnienia i usiłowanie oraz czynności przygotowawcze i operacje finansowe związane z powyższymi czynami mają stanowić przestępstwa karalne przewidziane w art. 36 ust. 1;
- wyroki skazujące wydane za granicą mają być brane pod uwagę dla ustalenia przypadków recydywy;
- przestępstwa mają być, niezależnie od tego, czy zostały popełnione przez obywateli własnego kraju, czy przez cudzoziemców, ścigane przez stronę, na której terytorium zostały dokonane, lub przez stronę, na której terytorium sprawca został zatrzymany, jeżeli wydanie nie może być zrealizowane ze względu na ustawodawstwo państwa, do którego wniosek o ekstradycję został skierowany i jeśli taki sprawca nie był uprzednio sądzony i nie zapadł wyrok (art. 36 ust. 2 lit. a).

Połączenie powyższych zasad ma zagwarantować ściganie i ukaranie przestępcy niezależnie od miejsca pobytu⁷⁰.

Konwencja zawiera jednocześnie przepisy o ekstradycji, stanowiąc, iż przestępstwa określone w art. 36 mają być (jednakże nie jest to obowiązek, lecz zalecenie) uważane za powodujące wydanie w każdej umowie o ekstradycji obowiązującej między stronami. Brak zobowiązania w powyższej kwestii wynika z faktu, iż postanowienia dotyczące instytucji wydania mają charakter alternatywny w stosunku do przyjętej zasady uniwersalizmu⁷¹.

⁶⁷ L.N. Galenska, *Miejdunarodnaja...*, s. 66.

⁶⁸ Por. *Commentary on the Single Convention...*, s. 428; K. Krajewski, *Problematyka kryminalizacji...*, s. 60; idem, *Sens i bezsens...*, s. 364; A. Noll, *Drug Abuse...*, s. 44-45.

⁶⁹ *Commentary on the Single Convention...*, s. 403.

⁷⁰ B. Wierzbicki, *Zagadnienia...*, s. 163.

⁷¹ M.Ch. Bassiouni, *The International...*, s. 546.

Konwencja z 1971 roku przewiduje w zasadzie takie same środki walki z narkomanią (art. 20), nielegalnym obrotem (art. 21) oraz postanowienia karne (art. 22), jak jednolita konwencja. Różnice są niewielkie.

Po pierwsze, w ramach wzajemnej pomocy w zwalczaniu nielegalnego obrotu substancjami psychotropowymi, na podstawie art. 21 lit. b, strony zobowiązane są przekazywać niezwłocznie innym bezpośrednio zainteresowanym stronom, drogą dyplomatyczną lub za pośrednictwem właściwych władz, kopie wszelkich zawiadomień przesyłanych Sekretarzowi Generalnemu ONZ dotyczących wypadków nielegalnego obrotu lub konfiskaty substancji. W jednolitej konwencji nie ma odpowiednika art. 21 lit. b. Celem tego przepisu jest przede wszystkim usprawnienie współpracy policyjnej poprzez wymianę danych⁷². Pełni on ważną funkcję na płaszczyźnie współdziałania organów ścigania.

Po drugie, realizując obowiązek współpracy z organizacjami międzynarodowymi, strony nie są zobligowane do dostarczania Międzynarodowemu Organowi Kontroli Narkotyków corocznych oszacowań. Przyczyną tego jest fakt, iż niemożliwe jest ustalenie równowagi między podażą a popytem na substancje psychotropowe⁷³.

Po trzecie, przepis art. 22 nie wskazuje, w odróżnieniu od jednolitej konwencji, czynów, jakie winny podlegać kryminalizacji. Określa jedynie, iż „strona będzie uważała za przestępstwo podlegające karze każde umyślne działanie sprzeczne z ustawą lub rozporządzeniem wydanym w celu wykonywania zobowiązań wynikających z niniejszej konwencji”. Konkretyzacja poszczególnych przestępstw oddana została uznaniu stron⁷⁴. Nie należy jednak przyjmować, iż strony zobowiązane są do kryminalizacji posiadania niewielkich ilości substancji psychotropowych przeznaczonych do własnego użytku⁷⁵.

Strony mogą także wyznaczyć odpowiedni organ odpowiedzialny za krajową koordynację akcji zapobiegawczej i represyjnej skierowanej przeciwko nielegalnemu obrotowi (art. 21 lit. a). Nie jest to obowiązek. W konsekwencji, jeśli strona nie powoła takiego organu, koordynacja działań prewencyjnych i represyjnych może odbywać się w ramach jednostki utworzonej w celu stosowania postanowień konwencji z 1961 roku.

Unormowania konwencji z 1961 i 1971 roku nie są wystarczającym narzędziem w zwalczaniu nielegalnego rynku. Są zbyt ogólne. Nie zawierają szczegółowych zasad dotyczących m.in. przepadku korzyści pochodzących z przestępstwa, wzajemnej pomocy prawnej, współpracy policyjnej i służb celnych. Prze-

⁷² *Commentary on the Convention on Psychotropic Substances...*, s. 285.

⁷³ M.E. Sokalska, *Międzynarodowa strategia zapobiegania narkomanii*, [w:] *Nawyk alkoholizowania się i ulegania narkomanii w okresie obecnych przemian społecznych*, red. T. Marcinkowski, Szczecin 1983, s. 114.

⁷⁴ L.N. Galenska, *Międzynarodówka...*, s. 73.

⁷⁵ K. Krajewski, *Problematyka kryminalizacji...*, s. 60; *Commentary on the Convention on Psychotropic...*, s. 350.

pisy karne konwencji z 1961 i 1971 roku mają przede wszystkim zapobiegać wydostawaniu się środków odurzających i substancji psychotropowych poza system legalnego obrotu⁷⁶. Tym samym nie mogą one stanowić samodzielnej podstawy efektywnego międzynarodowego współdziałania w zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi⁷⁷.

1.2. Konwencja o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (1988)

Konwencja miała w założeniach jej twórców wzmocnić i uzupełnić działania przewidziane przez konwencje z 1961 i 1971 roku⁷⁸. Stanowi ona uwieńczenie wieloletnich wysiłków społeczności międzynarodowej, zmierzających do stworzenia kompleksowego systemu regulacji skierowanych przeciwko nielegalnemu obrotowi. Fundamentem tego systemu jest kontrola przewidziana w konwencjach z 1961 i 1971 roku. Dlatego też zgodnie z art. 25 konwencji z 1988 roku jej postanowienia nie naruszają żadnych praw ani obowiązków wynikających z umów z 1961 i 1971 roku. Przepis ten dotyczy przypadków pokrywania się postanowień konwencji z 1988 roku z regulacjami wcześniejszych umów Narodów Zjednoczonych. W niektórych artykułach zawarte są ponadto szczegółowe wskazówki dotyczące powyższej kolizji (np. art. 3 ust. 1 lit. a (i), (iii), art. 3 ust. 2, art. 12 ust. 8 lit. a, art. 14). Pomocny wydaje się art. 30 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, podpisanej 23 maja 1969 roku⁷⁹, który w ustępie 3 stanowi, że jeżeli wszystkie strony wcześniejszego traktatu są również stronami traktatu późniejszego, lecz traktat wcześniejszy nie wygasł lub nie został zawieszony w swym działaniu, wówczas traktat wcześniejszy stosuje się jedynie w takim zakresie, w jakim jego przepisy można pogodzić z postanowieniami traktatu późniejszego. Jednak w przypadku konwencji z 1988 roku nie będzie on miał zastosowania, ponieważ:

- zadaniem konwencji nie jest zastąpienie, ale uzupełnienie i wzmocnienie wcześniejszych postanowień objętych konwencjami z 1961 i 1971 roku;
- art. 25 dotyczy kwestii regulowanych w art. 30 konwencji o prawie traktatów;
- konwencja zawiera szczegółowe przepisy dotyczące kolizji jej postanowień z postanowieniami umów wcześniejszych⁸⁰.

⁷⁶ K. Krajewski, *Sens i bezsens...*, s. 353.

⁷⁷ Stanowisko takie zajęli przedstawiciele ICPO Interpol (por. Doc. E/CONF. 34/1, s. 152–153); por. także: T. Srogosz, *Priduprieždienije i iskorienije niezakonново oborota narkotičieskimi sriedstvami w swietie jedinoj konwencji c 1961 goda*, [w:] *Pivdiennij archiv. Vipusk XIII*, red. W.M. Darienko, Chersoń 2003, s. 115–116.

⁷⁸ Por. preambuła do konwencji.

⁷⁹ UNTS, vol. 1155, p. 331; konwencja weszła w życie 27 stycznia 1980 roku, a w stosunku do Polski 1 sierpnia 1990 roku; tekst polski w: Dz. U. z 1990 roku, Nr 74, poz. 439 oraz M. Sykulska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Sopot 1997, s. 39–71.

⁸⁰ Por. *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 393–396.

Celem konwencji z 1988 roku jest popieranie współpracy między stronami, tak aby mogły one bardziej skutecznie przeciwdziałać różnym przejawom nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi o zasięgu międzynarodowym. Wynika z tego, że głównym zadaniem konwencji jest stworzenie ram dla wszechstronnej i skutecznej współpracy międzynarodowej biorącej pod uwagę różne aspekty nielegalnego obrotu⁸¹. Konwencja w dużej mierze rodzi obowiązek dostosowania prawa krajowego do jej postanowień. Harmonizacja przepisów prawnych na szczeblu państwowym służy jednak w istocie wzmocnieniu i usprawnieniu współpracy. Z drugiej strony, z trudem można znaleźć postanowienie konwencji, które mogłoby być w pełni implemmentowane do wewnętrznego porządku prawnego bez kooperacji na poziomie bilateralnym czy multilateralnym (np. art. 5, 6, 7, 9, 11, 14, 17).

Konwencja z 1988 roku zbudowana jest z pięciu funkcjonalnych części, na które składają się:

- postanowienia ogólne (art. 1–2);
- postanowienia merytoryczne (art. 3–19);
- postanowienia instytucjonalne – dotyczące funkcji poszczególnych organów ONZ (art. 20–23);
- postanowienia końcowe – dotyczące m.in. podpisania, ratyfikacji, przystąpienia, wejścia w życie, wypowiedzenia, poprawek (art. 24–34);
- aneks zawierający spisy substancji często stosowanych przy nielegalnym wytwarzaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych.

Przepisy części merytorycznej podzielić można na trzy grupy. Pierwsza traktuje o kryminalizacji poszczególnych czynów związanych z nielegalnym obrotem, karach za te czyny (art. 3) oraz jurysdykcji (art. 4). Druga grupa to przepisy określające współpracę międzynarodową (art. 5–11), wśród których znajdują się regulacje tradycyjnych form współdziałania w sprawach karnych (ekstradycja, wzajemna pomoc prawna, przeniesienie postępowania), jak i nowych metod obejmujących: przepadek nielegalnych korzyści pochodzących z przestępstwa, pomoc dla krajów tranzytowych i dostawy niejawnie kontrolowane. Trzecia grupa to przepisy dotyczące zwalczania poszczególnych zjawisk związanych z nielegalnym obrotem takich, jak: nielegalne wytwarzanie środków odurzających i substancji psychotropowych (art. 12–13), nielegalna uprawa roślin zawierających środki odurzające (art. 14), popyt (art. 14), nielegalny przewóz (art. 15–16), przemyt drogą morską (art. 17), nielegalny obrót w strefach wolnocłowych i wolnych portach (art. 18) oraz przemyt przy użyciu usług poczty (art. 19).

1.2.1. Postanowienia karne i jurysdykcja

Konwencja z 1988 roku zobowiązuje do kryminalizacji poszczególnych czynów składających się na nielegalny obrót środkami odurzającymi i substan-

⁸¹ Por. preambuła do konwencji.

cjami psychotropowymi⁸². W art. 3 ust. 1 wzmocniono i uzupełniono postanowienia karne wcześniejszych konwencji. W przeciwieństwie do art. 36 ust. 1 lit. a jednolitej konwencji i art. 22 ust. 1 lit. a konwencji z 1971 roku, w art. 3 ust. 1 lit. a i b nie znajduje się klauzula pozwalająca na uchylenie się od wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego penalizacji określonych czynów (klauzula taka, odwołująca się do postanowień konstytucji i podstawowych zasad krajowego systemu prawnego, umieszczona została natomiast w art. 3 ust. 1 lit. c i ust. 2). W porównaniu do art. 22 ust. 1 lit. a konwencji z 1971 roku sprecyzowano znamiona typów czynów zabronionych. Natomiast w stosunku do postanowień jednolitej konwencji uzupełniono przepisy karne, w szczególności o zachowania składające się na przestępstwo „prania” pieniędzy.

Obowiązek penalizacji „prania” dochodów pochodzących z przestępstwa jest niepodważalnym osiągnięciem twórców konwencji z 1988 roku. W doktrynie zwraca się uwagę na to, iż konwencja stworzyła podwaliny dla późniejszych inicjatyw międzynarodowych, skierowanych na zwalczanie „czyszczenia” pieniędzy⁸³ (np. konwencji RE z 1990 roku, czy zaleceń FATF).

Przy omawianiu art. 3 warto zwrócić uwagę na budzący liczne kontrowersje ustęp 2, który „z zastrzeżeniem postanowień swej konstytucji i podstawowych zasad swojego systemu prawnego” zobowiązuje strony do podjęcia „środków niezbędnych do tego, aby posiadanie, nabywanie lub uprawa środków odurzających lub substancji psychotropowych dla osobistego użytku, niezgodnie z postanowieniami konwencji z 1961 roku, konwencji z 1961 roku z późniejszymi zmianami lub konwencji z 1971 roku, zostały uznane zgodnie z ustawodawstwem, jeżeli zostały dokonane umyślnie, za przestępstwa podlegające karze”. Przepis powyższy daje wyraz podejściu prohibicyjnemu do problemu narkomanii⁸⁴. Podejście to stwarza istotne kłopoty dla państw, w których problem używania i posiadania narkotyków traktuje się w sposób permissywny, z nastawieniem na leczenie i rehabilitację, a nie represję. Stąd też w doktrynie wiele uwagi poświęcono art. 3 ust. 2 konwencji z 1988 roku, chcąc przede wszystkim znaleźć złoty środek pozwalający na realizację polityki dekryminalizacji lub depenalizacji wobec konsumentów narkotyków. Wnikliwych rozważań w omawianej kwestii dokonał K. Krajewski⁸⁵. Na ich podstawie można przyjąć dwie drogi interpretacji art. 3 ust. 2. Pierwsza prowadzi do odebrania temu przepisowi jakiegokolwiek normatywnej treści. Opiera się ona na założeniu, iż art. 3 ust. 2 odwołuje się do postanowień konwencji z 1961 i 1971 roku, które to nie wprowadzały

⁸² Przestępstwa określone w art. 3 ust. 1 i 2 zostały omówione w rozdziale I pkt 5 przy okazji analizy pojęcia nielegalnego obrotu.

⁸³ *International Efforts to Combat Money Laundering*, red. W.C. Gilmore, Cambridge 1992, s. XI XII.

⁸⁴ K. Krajewski, *Problematyka kryminalizacji...*, s. 59; idem, *Prawo karne wobec środków odurzających i psychotropowych (z problematyki teorii kryminalizacji)*, AK 1995, t. 21, s. 47.

⁸⁵ Idem, *Sens i bezsens prohibicji...*, s. 374–388.

obowiązku kryminalizacji „drobnego” posiadania narkotyków. Represja skierowana była, zgodnie z nimi, tylko na podaż. Poza tym negacja mocy wiążącej art. 3 ust. 2 wynikać może z wykładni teleologicznej opartej na rozumowaniu, iż kryminalizacja czynności konsumenckich nie jest postępowaniem zdolnym wesprzeć w sposób efektywny realizację celu konwencji, jakim jest między innymi redukcja rozmiarów popytu⁸⁶. Jak wskazuje K. Krajewski, powyższa droga interpretacji art. 3 ust. 2 prowadzi do jego obejścia. Jej konsekwencją jest bowiem stwierdzenie, iż z przepisu tego nie wynikają jakiekolwiek zobowiązania. Dlatego też K. Krajewski uważa, że jedyną dopuszczalną drogą podejścia do interpretacji art. 3 ust. 2 jest przyjęcie, iż *in principio* stwarza on obowiązek kryminalizacji „drobnego” posiadania narkotyków. Przepis ten pozostawia jednak stronom określoną swobodę manewru, ponieważ nie przesądza sposobu realizacji obowiązku kryminalizacji ani sposobu jej egzekwowania w praktyce⁸⁷. Owa swoboda wynika między innymi z tzw. klauzuli bezpieczeństwa, odwołującej się do postanowień konstytucji i podstawowych zasad krajowego systemu prawnego. Elastyczna wykładnia pozwala zatem na rozumienie użytego w art. 3 ust. 2 pojęcia „criminal offence” jako czynu zabraniającego pod groźbą sankcji, bez względu na to, czy formalnie zaliczany jest on do kategorii przestępstw, czy nie. Wynika to z art. 3 ust. 4 lit a, gdzie za przestępstwa o poważnym charakterze uznano jedynie czyny po stronie podaży. Dopuszczalne jest zatem objęcie „drobnego” posiadania narkotyków przepisami prawa wykroczeń, prawa administracyjnego lub prawa cywilnego⁸⁸. Poza tym, zobowiązując do kryminalizacji „drobnego” posiadania, konwencja nie zakazuje stosowania określonych form depenalizacji, wynikających bądź z praktyki organów ścigania (np. Holandia), bądź z konkretnych rozwiązań ustawodawczych⁸⁹ (np. art. 48 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z 1997 roku, skreślony ustawą z 26.10.2000 r.⁹⁰).

Poza powyższymi rozważaniami interesującą kwestią jest to, czy z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego istnieje możliwość uwolnienia się przez strony od zobowiązania płynącego z art. 3 ust. 2? Dotyczy to w szczególności możliwości powołania się na tzw. klauzulę bezpieczeństwa lub zgłoszenia zastrzeżenia. Zgodnie z konwencją o prawie traktatów jedyną drogą uwolnienia się od zobowiązań umownych jest instytucja zastrzeżenia. Klauzula bezpieczeństwa, odwołująca się do postanowień konstytucji lub podstawowych zasad krajowego systemu prawnego, pozwala jedynie na elastyczną wykładnię przepisu art. 3 ust. 2, zgodnie z którą obowiązek kryminalizacji „drobnego” posiadania narkotyków może być realizowany w różny sposób, przy uwzględnieniu specyfiki poszczególnych krajowych systemów prawnych. Dlatego też za-

⁸⁶ Ibidem, s. 375.

⁸⁷ Ibidem, s. 375–376.

⁸⁸ Ibidem, s. 380–382.

⁸⁹ Ibidem, s. 383–388.

⁹⁰ Dz.U. z 2000 roku, Nr 103, poz. 1097; ustawa weszła w życie z dniem 12 grudnia 2000 roku.

sadniczym zagadnieniem pozostaje dopuszczalność składania zastrzeżeń, zmierzających do uchylenia skutków prawnych art. 3 ust. 2. Konwencja z 1988 roku nie zawiera żadnego przepisu statuującego dopuszczalność lub niedopuszczalność zgłaszania zastrzeżeń. W związku z tym zastosowanie ma art. 19 konwencji o prawie traktatów, zgodnie z którym, jeżeli umowa międzynarodowa milczy w kwestii możliwości składania zastrzeżeń, są one dopuszczalne pod warunkiem, że nie są sprzeczne z przedmiotem i celem umowy. Podstawowe pytanie brzmi zatem: czy uchylenie się od obowiązku kryminalizacji „drobnego” posiadania narkotyków jest sprzeczne z celem i przedmiotem konwencji z 1988 roku? Przedmiotem konwencji jest zwalczanie nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Jej celem jest natomiast popieranie współpracy międzynarodowej, aby bardziej skutecznie przeciwdziałać różnym przejawom nielegalnego obrotu. Podstawowy cel konwencji sprowadza się między innymi do redukcji konsumpcji narkotyków. W tym miejscu istnieje podstawa do uchylenia się od obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 2 w oparciu o argumenty antyprohibicyjne, dowodzące negatywnych konsekwencji kryminalizacji „drobnego” posiadania narkotyków oraz jej bezużyteczności w redukcji popytu. Z powyższego wynika, że dyskusja dotycząca polityki wobec konsumentów narkotyków leży u podstaw kwestii dopuszczalności zastrzeżeń w stosunku do art. 3 ust. 2⁹¹. Co, istotne, ocena zgodności zastrzeżenia z przedmiotem i celem umowy może być różna. Jest ona suwerennym prawem strony umowy. Jak podkreśla W. Góralczyk, wolności zgłaszania zastrzeżeń odpowiada wolność zgłaszania sprzeciwów wobec zastrzeżeń⁹². Inną kwestią jest to, iż żadne państwo nie złożyło zastrzeżenia do art. 3 ust. 2, co powoduje, iż obecnie dyskusja dotycząca tego przepisu sprowadza się jedynie do problemu jego elastycznej wykładni⁹³.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 lit. a strony zobowiązane są do podjęcia kroków zmierzających do tego, aby przestępstwa określone w art. 3 ust. 1 zagrożone były sankcją karną uwzględniającą ich poważny charakter. Wymienione zostały przy tym kary i środki karne w następującej kolejności: kara pozbawienia wolności, kara grzywny, przepadek mienia. Wnioskować zatem należy, iż na pierwszym miejscu konwencja stawia kary o charakterze izolacyjnym. Mimo to w art. 3 ust. 4 lit. b zwrócono uwagę na konieczność stosowania środków leczniczych i rehabilitacyjnych. Przy wymiarze kary sądy państw-stron winny brać pod uwagę jako okoliczności obciążające między innymi współudział w popełnieniu przestępstwa przez zorganizowaną grupę przestępczą lub w innych międzynarodowych zorganizowanych działaniach przestępczych.

Postanowienia materialnoprawne zawarte w art. 3 konwencji z 1988 roku zostały zrealizowane przez polskiego ustawodawcę w przepisach karnych usta-

⁹¹ W kwestii krytyki podejścia prohibicyjnego, argumentów antyprohibicyjnych oraz alternatyw wobec prohibicji zob.: K. Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji...*, s. 19–251.

⁹² W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001, s. 97.

⁹³ K. Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji...*, s. 374.

wy o przeciwdziałaniu narkomanii z 1997 roku (art. 40–57) oraz art. 299 kodeksu karnego⁹⁴. W pierwotnej wersji ustawy z 24 kwietnia 1997 roku art. 48 ust. 4 stanowił, że nie podlega karze sprawca, który popełnił występki polegający na posiadaniu wbrew przepisom ustawy środków odurzających lub substancji psychotropowych, jeżeli dysponował narkotykami w ilości nieznacznej, na własny użytek. Regulacja ta wynikała z przyjęcia stanowiska dopuszczającego depenalizację „drobnego” posiadania narkotyków przy jednoczesnej jego kryminalizacji. Nie była ona na pewno przejawem uchylenia się od zobowiązania art. 3 ust. 2 ze względu na klauzulę bezpieczeństwa⁹⁵. Powyższe rozwiązanie miało kompromisowy charakter, godzący wymogi wynikające ze zobowiązań międzynarodowych z chęcią zachowania permissywno-leczniczego podejścia do osób uzależnionych, sprowadzającego się do kryminalizacji czynności występujących po stronie podaży narkotyków, połączonej z niekaralnością ich konsumpcji, tj. popytu na nie⁹⁶. Przepis art. 48 ust. 4 został skreślony ustawą z dnia 26 października 2000 roku. Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z 2005 roku kontynuowała model restrykcyjno-represyjny, jednak wraz z nowelizacją z 2011 roku, dopuszczającą w art. 62a możliwość zaniechania wszczęcia postępowania karnego lub jego umorzenia wobec konsumentów narkotyków posiadających je w nieznacznej ilości na własny użytek, uległ on pewnej modyfikacji w kierunku permissywnym.

Konwencja z 1988 roku zobowiązuje do zapewnienia, aby posiadane w ramach prawa krajowego uprawnienia dyskrecjonalne, stosowane przy ściganiu osób podejrzanych o popełnienie przestępstw z art. 3, były wykorzystane w sposób zapewniający maksymalną skuteczność działania organów ścigania w odniesieniu do tych przestępstw przy uwzględnieniu konieczności przeciwdziałania ich popełnieniu (art. 3 ust. 6). Wynika z tego, iż tam, gdzie organy ścigania posiadają uprawnienia dyskrecjonalne, powinna istnieć ograniczona swoboda w stosowaniu środków procesowych ułatwiających ściganie w postaci np. plea bargainingu. Instytucja ta polega na „wytargowaniu”, za cenę przyznania się oskarżonego do popełnienia np. jednego przestępstwa, rezygnacji ze ścigania innego zarzucanego oskarżonemu czynu⁹⁷. Komentarz NZ do konwencji z 1988 roku podkreśla, że tekst art. 3 ust. 6 odzwierciedla kompromis między podejściem legalistycznym a oportunistycznym. Z jednej strony wskazuje się, że stosowanie uprawnień dyskrecjonalnych naraża organy ścigania na niebezpieczeństwo wpływów ze strony zorganizowanej przestępczości. Z drugiej strony komentarz podkreśla znaczne zalety uprawnień dyskrecjonalnych. Obietnica zre-

⁹⁴ Dz.U. z 1997 roku, Nr 88, poz. 553.

⁹⁵ Stanowisko takie zob.: T.L. Chruściel, M. Preiss-Mysłowska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 304.

⁹⁶ K. Krajewski, *Prawnokarna problematyka nowej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, PiP 1998, z. 4, s. 25.

⁹⁷ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1998, s. 614; zob. art. 335 k.p.k.

dukowania kary może doprowadzić bowiem do tego, że oskarżony złoży zeznania obciążające innych członków grupy. Oskarżony, który zgodził się być świadkiem oskarżenia, może przedstawiać największą wartość w zabezpieczeniu skutecznego ścigania. Komentarz wskazuje, że koncesje dla osób znajdujących się niżej w hierarchii grupy przestępczej mogą umożliwić organom śledczym identyfikację i oskarżenie przywódców grupy, a w konsekwencji rozbić całą grupę przestępczej. Doceniając zalety oportunizmu ścigania, konwencja wprowadza zatem rozwiązanie kompromisowe. Art. 3 ust. 6 dotyczy niebezpieczeństw właściwych dla zbyt szczerzego używania uprawnień dyskrecjonalnych i podkreśla fakt, że odpowiednia uwaga musi być skierowana na potrzebę niedopuszczenia do popełniania przestępstw. Tego dotyczy sformułowanie „w sposób zapewniający maksymalną skuteczność działań organów ścigania”. Zapewnienie maksymalnej skuteczności działań organów ścigania może polegać na przyznaniu koncesji osobom z niższej półki grupy przestępczej w celu pociągnięcia do odpowiedzialności przywódców. Większa skuteczność jest wtedy, gdy rozbija się całą grupę, zaczynając od jej głowy, niż jej część, wyłapując tylko niektóre „płatki”⁹⁸.

Polskie postępowanie karne respektuje zasadę legalizmu. Nie oznacza to, że pozbawione jest ono instrumentów procesowych i materialnoprawnych, skierowanych na zwalczanie zorganizowanej przestępczości. Przepis art. 259 kodeksu karnego przewiduje bowiem, że nie podlega karze za udział w zorganizowanej grupie albo związku mającym na celu popełnianie przestępstw, kto dobrowolnie odstąpił od udziału w takiej grupie albo związku i ujawnił przed organem ścigania wszystkie istotne okoliczności czynu lub zapobiegł popełnieniu zamierzonego przestępstwa. Możliwość przyznania koncesji w zakresie odpowiedzialności karnej w zamian za współpracę z organami ścigania wiąże się obecnie również z instytucją nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 60 § 3 i 4 k.k.), porozumieniem procesowym przewidzianym w art. 335 k.p.k. oraz instytucją świadka koronnego⁹⁹.

Przepis art. 4 konwencji z 1988 roku ustanawia w stosunku do przestępstw opisanych w art. 3 ust. 1 jurysdykcję karną. Wyznaczenie jurysdykcji sądów należy do suwerennych uprawnień każdego państwa. Jednak ograniczenie swobody w tym względzie może wynikać, jak w przypadku konwencji z 1988 roku, z norm prawa międzynarodowego¹⁰⁰. Jurysdykcja to zdolność państwa do oddziaływania na ludzi, własność oraz okoliczności¹⁰¹. Jurysdykcja karna jest to zatem zdolność państwa do oddziaływania za pomocą odpowiednich organów sądowych i organów ścigania na konkretnego sprawcę przestępstwa popełnione-

⁹⁸ *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic...*, s. 93-94.

⁹⁹ Zob. ustawa z dnia 25.06.1997 roku o świadku koronnym, Dz.U. z 1997 roku, Nr 114, poz. 738 ze zm.

¹⁰⁰ L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 138.

¹⁰¹ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 346.

go w konkretnym miejscu lub miejscach. U źródeł zakreslenia granic jurysdykcji karnej państw leżą cztery zasady:

1. zasada terytorialna, w myśl której państwo ma prawo wykonywania jurysdykcji w związku z przestępstwami popełnionymi na jego terytorium (*principium territoriale*);
2. zasada personalna, w myśl której państwo ma prawo wykonywania jurysdykcji w związku z przestępstwami popełnionymi przez jego obywateli w kraju i za granicą (*principium personale*);
3. zasada naruszenia interesów, w myśl której państwo ma prawo wykonywania jurysdykcji w związku z wszelkimi przestępstwami naruszającymi jego interesy (*principium reale*);
4. wykształcona niedawno zasada uniwersalizmu, w myśl której państwo ma prawo wykonywania jurysdykcji w związku z przestępstwami popełnionymi przez cudzoziemców za granicą, jeśli nawet nie ma bezpośredniego interesu ukarania sprawców, lecz występuje jako gwarant uznanych interesów ludzkości (*principium universale*)¹⁰².

Postanowienia konwencji z 1988 roku opierają się na wszystkich wskazanych powyżej zasadach. Zgodnie bowiem z art. 4 każda strona zobowiązana jest do ustanowienia jurysdykcji karnej, jeżeli przestępstwo popełnione zostało na jej obszarze lub na pokładzie statku jej bandery, bądź na pokładzie samolotu, który w czasie czynu był zarejestrowany zgodnie z jej prawem (*principium territoriale*). Natomiast od swobodnego uznania stron zależy ustanowienie jurysdykcji karnej w przypadku, gdy:

- a) przestępstwo zostało popełnione przez obywatela lub osobę, która ma na terytorium państwa-strony miejsce stałego pobytu (*principium personale*);
- b) przestępstwo polega na udziale, współudziale, zмовie, udzieleniu pomocy, nakłonieniu, ułatwieniu lub doradztwie w celu popełnienia czynu określonego w art. 3 ust. 1 na terytorium państwa-strony, a zostało dokonane poza terytorium (*principium reale*).

Strona konwencji może ustanowić jurysdykcję nad przestępstwami określonymi w art. 3 ust. 1, gdy podejrzany znajduje się na jej obszarze, a nie został wydany innemu państwu. Jest to przejaw *principium universale*, ponieważ dotyczy sytuacji przestępstw popełnionych przez cudzoziemców poza granicami i nie ma tu elementu bezpośredniego naruszenia interesów państwa¹⁰³. Ustanowienie jurysdykcji opartej na zasadzie terytorialnej jest obligatoryjne. W przypadku *principium personale*, *reale* i *universale* wykonywanie jurysdykcji jest fakultatywne. W polskim kodeksie karnym przyjęto wszystkie wskazane powyżej zasady (art. 109–113).

Szczególny przypadek jurysdykcji przewiduje art. 4 ust. 1 lit. b (ii). Każda strona konwencji może ustanowić jurysdykcję karną co do przestępstw popełnionych na

¹⁰² J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 272–273.

¹⁰³ Por. *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic...*, s. 114.

pokładzie statku obcej bandery w razie upoważnienia do podjęcia właściwych działań zgodnie z art. 17¹⁰⁴, jednak z zastrzeżeniem, że jurysdykcja będzie wykonywana na podstawie porozumień dotyczących międzynarodowej współpracy na morzu.

1.2.2. *Współpraca państw w sprawach karnych*

Istotnym i precedensowym postanowieniem konwencji z 1988 roku jest zobligowanie państw do podjęcia kroków prawnych niezbędnych dla umożliwienia konfiskaty nielegalnych korzyści lub mienia stanowiącego ich równowartość, uzyskanych w związku z popełnieniem przestępstw określonych w art. 3 ust. 1, a także konfiskaty środków odurzających, substancji psychotropowych, materiałów i urządzeń, czy innego wyposażenia używanego w jakikolwiek sposób przy dokonaniu czynów nielegalnego obrotu (art. 5 ust. 1). Konfiskata, o której mowa, jest typowym przykładem wszechstronnego podejścia do problemu przestępczości narkotykowej. Jej celem jest pozbawienie zorganizowanych grup przestępczych środków finansowych i technicznych do kontynuowania działalności. Założeniem konwencji i innych dokumentów traktujących o konfiskacie i zwalczaniu „prania” pieniędzy jest zniechęcenie sprawców czynów opisanych w art. 3 ust. 1 do przestępczej aktywności. Poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów prawnych zyski płynące z nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi mają ulec obniżeniu, a nielegalny obrót ma stać się nieopłacalnym przedsięwzięciem¹⁰⁵. Konfiskata uważana jest za jeden z głównych i niezbędnych środków zwalczania przestępczości zorganizowanej¹⁰⁶.

Urzeczywistnienie celu, o którym mowa powyżej, nastąpić ma zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Strony zobowiązane są na podstawie art. 5 ust. 2 poprzez odpowiednie środki prawne do umożliwienia właściwym władzom ustalenia, odszukania, zakazania obrotu bądź zajęcia nielegalnych korzyści, mienia, wyposażenia w celu ewentualnej konfiskaty. Ważnym czynnikiem ułatwiającym konfiskatę jest upoważnienie organów państwowych do żądania udostępnienia lub dokonania zajęcia dokumentów bankowych, finansowych lub handlowych bez względu na częstą przeszkodę w postaci tajemnicy bankowej (art. 5 ust. 3). Zwraca się bowiem uwagę na dużą efektywność dochodzeń finansowych w walce z nielegalnym obrotem¹⁰⁷. W literaturze wykształcił się pogląd, iż może to być najważniejszy środek przeciwdziałania „praniu” dochodów pochodzących z nielegalnego obrotu¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Przepis ten dotyczy współdziałania w zwalczaniu nielegalnego obrotu drogą morską. Zostanie on szczegółowo omówiony w dalszej części podrödziału.

¹⁰⁵ Por. zalecenie nr 8 FATF i preambuła do konwencji.

¹⁰⁶ Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana...*, s. 330-331.

¹⁰⁷ *Comprehensive Outline of Future Activities in Drug Abuse Control adopted by International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking, United Nations publication, Sales No E.87.I.18, rozdz. I, sek. A, pkt 284; zob. także: International Efforts...*, s. 57-75.

¹⁰⁸ Por. D. Sproule, P. St.-Denis, *The UN Drug Trafficking Convention...*, s. 281-282.

Konwencja z 1988 roku zobowiązuje również strony do współpracy międzynarodowej w zakresie przypadku nielegalnych korzyści. Na wniosek, przedstawiony na podstawie art. 5 przez państwo posiadające jurysdykcję nad przestępstwem z art. 3 ust. 1, państwo, na którego obszarze znajdują się nielegalne korzyści, mienie i wyposażenie, powinno uczynić, co następuje:

- a) przekazać wniosek właściwym władzom w celu wydania postanowienia o przypadku mienia, a jeśli takie postanowienie zostanie wydane – nadać mu klauzulę wykonalności;
- b) przekazać właściwym władzom do wykonania postanowienie o przypadku mienia wydane przez organ państwa wzywającego.

Strona wzywana zobowiązana jest również do podjęcia czynności przygotowawczych w postaci odszukania i zajęcia korzyści lub mienia w celu ewentualnej konfiskaty na podstawie postanowienia wydanego bądź przez organ państwa wzywającego, bądź państwa wzywanego. Czynności związane z wykonywaniem pomocy prawnej w sprawie konfiskaty prowadzone mają być zgodnie z prawem obowiązującym w państwie wzywającym. Konwencja zachęca strony do zawierania umów dwustronnych lub wielostronnych, których zadaniem byłoby zwiększenie skuteczności postępowania dotyczącego konfiskaty. W razie braku takich umów postanowienia art. 5 są wystarczającą podstawą współpracy. Dla efektywnego współdziałania w sprawach konfiskaty pożądane jest wyznaczenie przez strony odpowiedniego organu państwowego, który zajmowałby się wnioskami dotyczącymi pomocy prawnej określonej w art. 5¹⁰⁹.

Konwencja zachęca państwa do rozważenia zawarcia porozumień o podziale skonfiskowanych środków. Podkreślana jest przy tym możliwość przekazania równowartości skonfiskowanych korzyści lub mienia na rzecz organów rządowych wyspecjalizowanych w zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest również utworzenie krajowego funduszu na rzecz walki z nielegalnym obrotem, zasilanego między innymi z darowizn, dotacji rządowych oraz skonfiskowanych dóbr¹¹⁰.

Dodać należy, iż przepis art. 5 umożliwia konfiskatę w razie zmiany formy mienia pochodzącego z nielegalnego obrotu lub jego połączenia z innym mieniem.

Mimo że postanowienia art. 5 nie dotyczą bezpośrednio zwalczania nielegalnego obrotu, mają one ogromne znaczenie w walce z przestępczością narkotykową. Jak już była mowa wcześniej, pozbawiają one środków finansowych potrzebnych do nielegalnej aktywności. Współpraca międzynarodowa w sprawie przypadku nielegalnych korzyści może okazać się ważnym narzędziem w walce z nielegalnym obrotem, którego podstawową cechą jest przecież transgraniczność. Współdziałanie stron oparte na art. 5 może doprowadzić do uszczuplenia

¹⁰⁹ *Comprehensive Outline...*, pkt 282.

¹¹⁰ *Ibidem*, pkt 285.

zasobów finansowych międzynarodowych grup przestępczych. Jednak, jak każde nowatorskie rozwiązanie, i art. 5 nie jest pozbawiony wad. Jak podkreśla W.C. Gilmore, swoboda wyboru środków i związany z nią brak jednolitej obligatoryjnej procedury konfiskaty dopuszczają dotychczasową dwoistość rozwiązań w systemach legislacji krajowej polegającą na tym, że systemy te umożliwiają albo przepadek mienia, albo przepadek środków finansowych o wartości równej temu mieniu. Strony konwencji mogą bowiem wybrać jedną z dwóch przedstawionych w niej koncepcji, chociaż nic nie stoi na przeszkodzie przyjęcia obu. Problemy natury praktycznej pojawiają się, gdy prawnie dozwolone rozwiązanie w państwie wzywającym jest inne niż w państwie wzywającym, jeżeli przepisy prawne kraju wzywanego nie zabraniają podjęcia działań w przypadku dwu rodzajów wniosku. Niedoskonałości art. 5, polegające na pozostawieniu zbyt dużej swobody w wyborze środków działania i w konsekwencji na niespójności współpracy międzynarodowej, starano się zniwelować w kolejnych inicjatywach międzynarodowych, między innymi podejmowanych na forum Rady Europy¹¹¹. Podkreśla się również, iż mankamentem konwencji z 1988 roku jest brak zobowiązania w kwestii „zasady odwrócenia ciężaru dowodu”. Chodzi tu o postulat zobligowania członków organizacji kryminalnych, podejrzanych o popełnienie przestępstw o dużym ciężarze (związanych z nielegalnym obrotem narkotykami), do przeprowadzenia dowodu, że zakwestionowane u nich wartości majątkowe pochodzą z legalnego źródła¹¹².

Oprócz nowych form współpracy międzynarodowej w sprawach karnych konwencja z 1988 roku reguluje również tradycyjne instytucje współdziałania państw. Należy do nich ekstradycja¹¹³. Jest to oparte na porozumieniu państw przekazanie osoby znajdującej się w granicach zwierzchnictwa terytorialnego jednego z nich dokonane na rzecz innego, które jest kompetentne do ścigania i karania tej osoby w związku z popełnieniem określonego przestępstwa¹¹⁴. Ekstradycja rozwiązuje sytuację tzw. zbiegu jurysdykcji, kiedy to jedno państwo stosuje zasadę terytorialności, a drugie zasadę obywatelstwa. Prawo międzynarodowe nie zmierza do wyeliminowania zbiegu jurysdykcji, ale do rozwoju mechanizmów współpracy międzynarodowej w sprawach karnych, które pomagają w uniknięciu wielokrotności sądzenia tej samej osoby za ten sam czyn¹¹⁵. Ekstradycja jest typowym przykładem instytucji, w której prawo międzynarodowe

¹¹¹ W.C. Gilmore, *Brudne pieniądze: metody przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Warszawa 1999, s. 69–70.

¹¹² W. Pływaczewski, *Przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy z perspektywy międzynarodowej*, PiP 2002, z. 8, s. 45.

¹¹³ Szerzej o ekstradycji w: B. Wierzbicki, *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982; idem, *Zagadnienia...*; idem, *Podstawy prawne ekstradycji przestępców*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1975, nr 10; L. Gardocki, *Zarys...*; Z. Knypl, *Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 1975.

¹¹⁴ B. Wierzbicki, *O azylach...*, s. 96.

¹¹⁵ L. Gardocki, *Zarys...*, s. 139–140.

splata się z wewnętrznym¹¹⁶. Dlatego też normy prawa międzynarodowego dotyczące ekstradycji, a w tym art. 6 konwencji z 1988 roku, odwołują się do prawa wewnętrznego.

Przepis art. 6 rozszerza zakres unormowań ekstradycyjnych objętych art. 36 ust. 2 lit. b konwencji z 1961 roku i art. 22 ust. 2 lit. b konwencji z 1971 roku i jednocześnie usprawnia procedury oparte na umowach NZ. Jego postanowienia stosuje się do przestępstw z art. 3 ust. 1, co ma zapewnić, aby wszystkie czyny tam określone podlegały ekstradycji. Ze względu na fakt, iż strony są zobowiązane do kryminalizacji zachowań opisanych w art. 3 ust. 1, przestępstwo będzie zawsze podlegało karze w państwie wzywającym i wzywany (zasada identyczności¹¹⁷ lub inaczej – podwójnej karalności¹¹⁸). Taki też był cel dyspozycji art. 6 ust. 1¹¹⁹. Podkreślaną przez wielu ekspertów okolicznością jest objęcie postanowieniami art. 6 przestępstwa „prania” dochodów pochodzących z nielegalnego obrotu¹²⁰. Konwencja z 1988 roku jest pierwszym dokumentem międzynarodowym, który określa „pranie” pieniędzy jako przestępstwo ekstradycyjne. Dodać należy, iż konwencja wyznacza krąg przestępstw ekstradycyjnych według zasady enumeracji, podając w art. 3 ust. 1 poszczególne typy zachowań. Tym też różni się od większości umów o ekstradycji, w których stosowana jest metoda klauzuli ogólnej, polegająca na zaliczeniu do przestępstw ekstradycyjnych czynów zagrożonych w prawie krajowym karą określonego rodzaju i powyżej pewnej wysokości¹²¹.

Konwencja wprowadza regułę, iż każde przestępstwo, do którego ma zastosowanie art. 6, będzie uważane za należące do kategorii przestępstw ekstradycyjnych w każdej istniejącej umowie o ekstradycji zawartej między stronami. Jednocześnie art. 6 ust. 2 zobowiązuje do zaliczenia takich przestępstw jako ekstradycyjnych w każdej umowie, która będzie zawarta w przyszłości. Przepis art. 6 zmienia zatem wcześniejsze umowy ekstradycyjne, włączając w ich zakres art. 3 ust. 1 konwencji z 1988 roku¹²². Taką możliwość przewiduje art. 41 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów w stosunku do umów wielostronnych. Zobowiązuje on strony modyfikujące umowę we wzajemnych stosunkach między sobą do zawiadomienia pozostałych stron o zamiarze zmiany umowy. Postanowienie to ma również zastosowanie w przypadku art. 6 ust. 2¹²³.

Jedną z zasad postępowania ekstradycyjnego polega na obowiązku ekstradycji przestępców pospolitych jedynie w wypadku obowiązywania odpowiedniej

¹¹⁶ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1981, s. 273.

¹¹⁷ Por. L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 160.

¹¹⁸ Por. M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, s. 369.

¹¹⁹ *Report of the United States Delegation to the United Nations Conference for the Adoption of a Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 101st Congress, 1st Session, Senate, Exec. Rept. 101-15, [w:] International Efforts...*, s. 98–138.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Por. L. Gardocki, *Zarys...*, s. 167–168.

¹²² *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 154.

¹²³ Ibidem, *Commentary on the Protocol...*, s. 79.

umowy międzynarodowej¹²⁴. Stąd też konwencja z 1988 roku wprowadza regułę, zgodnie z którą, jeżeli strony nie zawarły między sobą umowy o ekstradycji, mogą uznać art. 6 za podstawę prawną wydania sprawcy przestępstwa (art. 6 ust. 3). Wiele państw skorzystało z takiego rozwiązania (np. Wielka Brytania, w której przyjęto ustawę o włączeniu konwencji z 1988 roku do grupy międzynarodowych instrumentów prawnych wymienionych w części 22 ustawy o ekstradycji z 1989 roku). Wyjątek stanowią Stany Zjednoczone. Zgłosiły one zastrzeżenie do art. 6 ust. 3, nie uznając konwencji z 1988 roku za podstawę prawną ekstradycji obywateli do jakiegokolwiek państwa, z którym nie ma obowiązującej dwustronnej umowy o ekstradycji¹²⁵.

W przypadku, gdy między państwami nie obowiązuje umowa ekstradycyjna, są one uprawnione, ale nie zobowiązane, do wydania podejrzanego¹²⁶. Strona konwencji korzystająca z takiej możliwości zobowiązana jest uznać przestępstwa z art. 3 ust. 1 za podlegające ekstradycji (art. 6 ust. 4). Konwencja z 1988 roku przewiduje jednocześnie tzw. subsydiarną podstawę prawną ekstradycji¹²⁷, którą stanowi prawo wewnętrzne (art. 6 ust. 5).

W art. 6 ust. 6 zawarto klauzulę antydyskryminacyjną, zgodnie z którą strona wzywana może odmówić zastosowania się do wniosku o wydanie, o ile istnieją poważne powody, które pozwalają jej władzom sądowym lub innym właściwym organom uważać, że ekstradycja ułatwi prześladowanie lub ukaranie osoby z powodu rasy, religii, narodowości bądź poglądów politycznych. Klauzula jest następnym przykładem nowatorstwa konwencji. Zastępuje ona bowiem stosowaną do tej pory metodę ekscepcji przestępstwa politycznego¹²⁸. Pamiętać jednak należy, iż przestępstwa określone w art. 3 nie mogą być uważane za przestępstwa polityczne lub popełnione z pobudek politycznych (art. 3 ust. 10). Ma to zapobiec zasłanianiu się przez „narkoterrorystów” politycznym charakterem czynu¹²⁹. W przypadku odmowy wydania sprawcy przestępstwa art. 6 ust. 9 wprowadza znaną w prawie ekstradycyjnym zasadę *aut dedere aut iudicare*, która jest przejawem *principium universale*.

Konwencja zobowiązuje strony do przyspieszenia i uproszczenia procedur ekstradycyjnych (art. 6 ust. 7). W tym celu zachęca do zawierania umów dwustronnych i wielostronnych (art. 6 ust. 11).

Postępowanie oparte na postanowieniach art. 6 czyni zadość wszystkim tradycyjnym zasadom prawa ekstradycyjnego¹³⁰. Podczas prac nad projektem kon-

¹²⁴ L. Gelberg, *Zarys...*, s. 160.

¹²⁵ Por. W.C. Gilmore, *Brudne pieniądze...*, s. 76; Oświadczenie rządowe z dnia 1 września 1994 roku w sprawie ratyfikowania przez Rzeczpospolitą Polską konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, sporządzonej w Wiedniu dnia 20 grudnia 1988 roku, Dz. U. z 1995 roku, Nr 15, poz. 70.

¹²⁶ *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 156–157.

¹²⁷ L. Gardocki, *Zarys...*, s. 165.

¹²⁸ Por. ibidem, s. 175.

¹²⁹ W.C. Gilmore, *Brudne pieniądze...*, s. 64–65.

¹³⁰ Por. L. Gelberg, *Zarys...*, s. 160.

wencji z 1988 roku tradycjonalizm ścierał się z nowatorstwem. Przykładem tego drugiego jest klauzula antydyskryminacyjna. Przykładem natomiast tradycjonalizmu jest respektowana przez konwencję zasada niewydawania własnych obywateli, która była krytykowana przede wszystkim przez przedstawicieli Stanów Zjednoczonych¹³¹. Podkreślić przy tym należy, iż po wejściu w życie konwencji narasta tendencja do stworzenia podstaw dla wydawania własnych obywateli, którzy popełnili poważne przestępstwa¹³². Jednakże największą zaletą art. 6 jest upowszechnienie procedur wydawania osób trudniących się nielegalnym obrotem, a w tym członków międzynarodowych karteli narkotykowych. Ważnym postanowieniem jest tu art. 6 ust. 3, dający możliwość stosowania regulacji konwencji z 1988 roku w razie braku stosownej umowy ekstradycyjnej. W celu sprawnej realizacji art. 6 pożądane jest, aby strony konwencji informowały inne państwa o wyznaczeniu odpowiednich organów właściwych dla rozpatrywania wniosków o wydanie¹³³.

W art. 7 unormowano instytucję wzajemnej pomocy prawnej. Międzynarodowa pomoc w sprawach karnych jest to wykonywanie czynności procesowych przez organ sądowy, prokuraturę lub inne organy ścigania jednego państwa na potrzeby postępowania karnego toczącego się przed władzą sądową lub organem ścigania innego państwa na skutek złożenia stosownego wniosku¹³⁴. Pomoc prawna obejmuje przede wszystkim: zebranie dowodów lub oświadczeń od osób, doręczenia dokumentów procesowych, prowadzenie przeszukiwania, dokonanie zajęcia, badanie przedmiotów, dokonywanie wizji lokalnych, uzyskiwanie informacji, uzyskiwanie oryginałów lub uwierzytelnionych odpisów właściwych dokumentów, w tym zapisów bankowych, oraz ustalenie lub odszukanie nielegalnych korzyści, mienia i wyposażenia w celach dowodowych (art. 7 ust. 2). Może też obejmować inne czynności dozwolone przez przepisy państwa wzywanego, a w tym podsłuch telefoniczny czy konfrontację¹³⁵ (art. 7 ust. 3). Postanowienia art. 7 nie odbiegają, jeśli chodzi o zakres i procedurę, od innych umów międzynarodowych regulujących wzajemną pomoc w sprawach karnych, a w tym od europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych, podpisanej w Strasburgu 20 kwietnia 1959 roku¹³⁶. Na uwagę zasługuje ust. 5, zgodnie z którym strony nie mogą odmówić udzielenia wzajemnej pomocy prawnej, powołując się na wymogi zachowania tajemnicy bankowej. Zasada powyższa niweluje przeszkody w ściganiu i karaniu sprawców „prania” dochodów pochodzących z nielegalnego obrotu.

¹³¹ *Report of the United States Delegation...*

¹³² Por. „Środki poprawy międzynarodowej współpracy w zwalczaniu światowego problemu narkotyków”, A/S-20/4, rozdział V, sekcja A.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Por. B. Wierzbicki, *Zagadnienia...*, s. 14.

¹³⁵ *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 182.

¹³⁶ ETS Nr 30; konwencja weszła w życie w dniu 12 czerwca 1962 roku, a w stosunku do Polski w dniu 17 czerwca 1999 roku; tekst polski w: Dz.U. z 1999 roku, Nr 76, poz. 854.

Jeżeli strony konwencji są związane umową o pomocy prawnej w sprawach karnych, postanowienia art. 7 nie naruszają obowiązków wynikających z tej umowy (art. 7 ust. 6). Należy tu jednak przytoczyć dwie sytuacje. W przypadku, gdy umowa obowiązująca między stronami przewiduje wyższy standard pomocy od ustanowionego w art. 7, zastosowanie powinny mieć postanowienia tej umowy. Jednak gdy określa ona niższy poziom pomocy prawnej, strony zobowiązane są do respektowania procedury ustanowionej w art. 7¹³⁷. Jeżeli strony konwencji nie są związane umową, zastosowanie zawsze znajdą postanowienia art. 7 ust. 8–19, które określają szczegółowe postępowanie w sprawie wniosków o udzielenie pomocy prawnej (art. 7 ust. 7). Stosowanie art. 7 ust. 8–19 nie jest raczej praktykowane. Większość państw, w tym europejskie, zawarła umowy o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych, czy to multilateralne, czy też bilateralne. Zachęca do tego w art. 7 ust. 20 także konwencja z 1988 roku. Uznano bowiem, iż większą skuteczność zapewnią szczegółowe umowy niż okrojone postanowienia art. 7. W tym celu Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji 45/117 ustanowiło wzorcowy model umowy o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych.

Postanowienia art. 8 i 9 normują pozostałe formy współpracy. Dyspozycja art. 8 zachęca strony do wzajemnego przenoszenia postępowania karnego w sprawach przestępstw określonych w art. 3 ust. 1, gdy byłoby to w interesie wymiaru sprawiedliwości¹³⁸. W art. 9 konwencja z 1988 roku zobowiązuje strony do:

- a) ustanowienia i utrzymywania międzynarodowych kanałów łączności pomiędzy właściwymi służbami;
- b) ścisłej współpracy transgranicznej organów ścigania w zakresie ustalenia tożsamości, miejsca pobytu osób podejrzanych, przepływu dochodów lub mienia pochodzących z przestępstwa, przewozu nielegalnych substancji i wyposażenia używanego w nielegalnym obrocie;
- c) tworzenia wspólnych zespołów śledczych;
- d) współpracy w dostarczaniu próbek nielegalnych substancji do celów analitycznych lub śledczych;
- e) koordynacji działań organów ścigania o zasięgu międzynarodowym, między innymi poprzez ustanowienie oficerów łącznikowych, oraz wymiany personelu;
- f) wzajemnej pomocy w planowaniu i wprowadzaniu w życie programów szkoleniowych i badawczych, których przedmiotem jest zwalczanie nielegalnego obrotu.

Przepis art. 9 dotyczy współpracy policyjnej, mniej sformalizowanej niż wzajemna pomoc prawna. Jej celem jest zwiększenie skuteczności w zwalczaniu

¹³⁷ *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 184.

¹³⁸ Szerzej na temat przenoszenia postępowania karnego zob.: B. Wierzbicki, *Zagadnienia...*; L. Gardocki, *Zagadnienia internacjonalizacji odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione za granicą*, Warszawa 1979; idem, *Zarys...*; idem, *Przejęcie ścigania*, SP 1977, nr 3; F. Rafałowski, *Ekstradycja a przejęcie ścigania*, PP 1973, nr 10.

nielegalnego obrotu. Z pewnością nie pozwalały na to sztywne ramy tradycyjnych form współdziałania. Szczególnie cenne dla zwiększenia efektywności działań organów ścigania są bezpośrednie kanały łączności, wspólne zespoły śledcze oraz instytucja oficera łącznikowego. Dużą rolę we współpracy policyjnej wiąże się z regionalnymi porozumieniami¹³⁹. Przykładem jest Unia Europejska, w której w ramach III filaru w pełni osiągnięto cel ustanowiony przez art. 9 konwencji.

Charakterystyczny dla zwalczania nielegalnego obrotu rodzaj policyjnej współpracy przewiduje art. 11. Określa on instytucję dostawy niejawnie kontrolowanej i jest pierwszym międzynarodowym postanowieniem w tym przedmiocie. Strony konwencji zachęcane są do zezwolenia na to, aby organy ścigania korzystały z dostaw niejawnie kontrolowanych organizowanych w skali międzynarodowej. Ich podstawą mają być odpowiednie porozumienia międzypaństwowe.

Definicję dostawy niejawnie nadzorowanej podaje art. 1 lit. g. Jest to postępowanie, w którym pozwala się, aby nielegalne bądź podejrzane przesyłki, zawierające środki odurzające, substancje psychotropowe, substancje wymienione w tabelach I i II załączonych do konwencji, lub substancje, którymi je zastąpiono, były wywożone, przewożone lub przywożone na obszar jednego lub więcej państw za wiedzą i pod nadzorem właściwych władz w celu ustalenia tożsamości osób, które są sprawcami przestępstw wymienionych w art. 3. Celem dostawy niejawnie kontrolowanej jest ustalenie tożsamości sprawców przestępstw, którzy nie mogą być wykryci w przypadku natychmiastowego zatrzymania kurierów¹⁴⁰. Nadzór nad nią może być zapewniony, gdy:

- kurier współpracuje z organami ścigania,
- albo kurier nie wie o nadzorze policji i pozostaje pod stałą obserwacją,
- albo kurier jest funkcjonariuszem policji.

Dostawa może być kontrolowana od początku. Może też być obserwowana przez organy ścigania dopiero po pewnym czasie od rozpoczęcia trasy¹⁴¹.

W stosowaniu dostaw niejawnie nadzorowanych nieodzowna jest współpraca policyjna oparta na postanowieniach art. 9. Dyspozycja art. 11 nie rodzi bezwzględnego obowiązku dla stron konwencji. Spowodowane jest to charakterem dostaw niejawnie nadzorowanych, które w swej istocie polegają na wykorzystaniu nielegalnej działalności do celów operacyjno-procesowych. W związku z tym strony mają zgodnie z art. 11 ust. 1 podjąć odpowiednie kroki, w granicach możliwości, jeżeli podstawowe zasady odnośnych systemów prawa krajowego na to zezwolą, aby wyrazić zgodę na stosowanie niejawnego nadzorowania przewozu międzynarodowego. Jednakże wartość omawianej instytucji w zwalczaniu nielegalnego obrotu nie ulega wątpliwości. Podkreśliła to między

¹³⁹ Por. *Comprehensive Outline...*, pkt 263.

¹⁴⁰ Por. *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 235–236.

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 236.

innymi Rada Społeczno-Gospodarcza ONZ w rezolucji 1995/20, zalecając państwom „współpracę przy niejawnie nadzorowanych dostawach podejrzanych towarów, jeśli bezpieczeństwo dostawy jest zapewnione, a ilość i natura substancji pozwala na sprawny i bezpieczny nadzór kompetentnych służb, oraz jeśli wszystkie państwa współpracujące, włączając w to państwa tranzytowe, wyrażą zgodę na dostawę kontrolowaną”. Komisja Środków Odurzających ONZ zainicjowała natomiast przy współpracy z ICPO-Interpol i Radą Współpracy Celnej przygotowanie wszechstronnego podręcznika dla służb policyjnych, traktującego o formach i technikach dostaw niejawnie nadzorowanych¹⁴². Inicjatywy ONZ przyniosły oczekiwane rezultaty. Wiele państw przyjęło ustawodawstwo pozwalające na stosowanie przewozów kontrolowanych. Do tej grupy zalicza się również Polska¹⁴³.

W zwalczaniu nielegalnego obrotu duże znaczenie przypisuje się współpracy międzynarodowej mającej na celu wsparcie państw tranzytowych, a w szczególności państw rozwijających się (art. 10). Strony konwencji mogą bezpośrednio lub przez właściwe organizacje międzynarodowe, w tym regionalne, zapewnić takim państwom pomoc techniczną lub finansową. Funkcja tej pomocy sprowadza się do wzmocnienia infrastruktury wymaganej dla skutecznego zwalczania i zapobiegania nielegalnemu obrotowi. Omawiane postanowienie dotyczy w szczególności państw afrykańskich, które coraz częściej wykorzystywane są do przetrzutu środków odurzających z Azji i Ameryki Południowej na nielegalny rynek w Europie.

1.2.3. Zwalczanie zjawisk związanych z nielegalnym obrotem

W art. 13 konwencja zobowiązuje strony do podjęcia kroków w celu niedopuszczenia do handlu i nielegalnego pozyskiwania materiałów i urządzeń mogących służyć do nielegalnej produkcji lub wytwarzania środków odurzających i substancji psychotropowych. Postanowienie powyższe ma być również realizowane przez odpowiednią współpracę międzynarodową. Materiały służące do nielegalnej produkcji lub wytwarzania substancji kontrolowanych to np. związki chemiczne nieobjęte kontrolą na podstawie art. 12, opakowania, lód wykorzystywany do reakcji chemicznych, odczynniki do produkcji tabletek. Urządzenia natomiast to np. wyposażenie laboratoryjne, transformatory, filtry, maszyny do produkcji tabletek, pompy próżniowe, lampy do naświetlania, generatory. Zaleca się przy tym, aby materiały i sprzęt o charakterze specjalistycznym (np. wyposażenie laboratoryjne) podlegały ścisłemu nadzorowi ze strony instytucji pań-

¹⁴² Decyzja z 28.02.1983 r., nr 3 (XXX) „Dostawa kontrolowana w walce przeciwko nielegalnemu obrotowi narkotykami”.

¹⁴³ Zob. np.: zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 lipca 1997 roku w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Policję niejawnego nadzorowania przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, „Monitor Polski” z 1997 roku, Nr 48, poz. 464.

stwowych, co ma zapobiec ich uzyskiwaniu na potrzeby nielegalnego rynku. Współpraca międzynarodowa objęta art. 13 zmierzać ma do wymiany informacji o źródłach oraz strukturze nielegalnego obrotu materiałami i sprzętem, a także do współdziałania organów ścigania w oparciu o odpowiednie postanowienia konwencji z 1988 roku, włączając w to dostawy niejawnie nadzorowane¹⁴⁴.

W art. 14 uregulowano środki podejmowane dla zniszczenia nielegalnie uprawianych roślin zawierających substancje kontrolowane oraz dla usunięcia nielegalnego popytu. Przepis ten jest wyrazem kompleksowego i wielostronnego podejścia do problemu nielegalnego obrotu¹⁴⁵. Twórcy konwencji wyszli z założenia, iż zwalczanie nielegalnego obrotu nie może ograniczać się jedynie do wytwarzania, przewozu, dystrybucji. Winno ono uwzględniać również przyczyny zjawiska. Do takich zaliczyć można nielegalną uprawę oraz popyt na środki odurzające i substancje psychotropowe¹⁴⁶. Problem nielegalnych upraw i popytu jest przedmiotem konwencji z 1961 roku (art. 22, 26, 38) oraz z 1971 roku (art. 20). Środki podejmowane przez strony zgodnie z art. 14 mają być nie mniej surowe, niż te oparte na postanowieniach umów wcześniejszych (art. 14 ust. 1). Strony zobowiązane są do podjęcia właściwych działań, aby zapobiec nielegalnej uprawie roślin zawierających substancje odurzające i psychotropowe oraz dokonać ich zniszczenia¹⁴⁷. Działania te powinny respektować podstawowe prawa człowieka, a także brać pod uwagę tradycyjne legalne użycie oraz względy ochrony środowiska. Na uwagę zasługuje fakt, iż konwencja z 1988 roku wypełniła poważną lukę powstałą po przyjęciu umowy z 1971 roku. Ta ostatnia bowiem nie zawierała uregulowań odnoszących się do kontroli upraw roślin wykorzystywanych w wytwarzaniu substancji psychotropowych.

W zwalczaniu nielegalnych upraw istotną rolę odgrywać ma współpraca międzynarodowa. Obejmuje ona przede wszystkim pomoc skierowaną na całociowy rozwój obszarów wiejskich w celu przebudowy systemu społeczno-gospodarczego opartego na nielegalnej uprawie. Pomoc, o której mowa, ma być dostarczana przez tzw. regiony konsumenckie (Europa, Ameryka Północna) dla tzw. regionów produkcyjnych (Ameryka Południowa, Azja), które nie dysponują dostatecznymi środkami dla przebudowy istniejącego systemu (stworzenia upraw alternatywnych, miejsc pracy)¹⁴⁸. Współpraca może opierać się na istniejących inicjatywach międzynarodowych, a w szczególności na Międzynarodowym Programie Kontroli Narkotyków, którego prace skupione są w znacznej mierze na pomocy w rozwoju alternatywnych form działalności społeczno-

¹⁴⁴ *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 289–290, 293.

¹⁴⁵ M. Sokalska, *Ratyfikacja wiedeńskiej konwencji Narodów Zjednoczonych*, SIN 1995, nr 2, s. 5.

¹⁴⁶ Por. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10.06.1998 r., A/RES/S-20/2 „Deklaracja Polityczna”, pkt 17, 18.

¹⁴⁷ Postanowienia dotyczące kontroli upraw maku i konopi określone zostały przez polskiego ustawodawcę w rozdziale 5 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

¹⁴⁸ *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 302.

-gospodarczej w krajach Azji i Ameryki Południowej. Alternatywny rozwój (*alternative development*) sprowadza się do polepszenia infrastruktury obszarów dotkniętych nielegalną uprawą, polepszenia ochrony zdrowia, edukacji oraz wypracowania odpowiednich programów dla bezrobotnych i dla terenów wiejskich¹⁴⁹. Zaleca się również udział międzynarodowych instytucji finansowych w pomocy dla rejonów zagrożonych nielegalną uprawą¹⁵⁰.

Konwencja zobowiązuje strony w art. 14 ust. 4 do podjęcia właściwych działań mających na celu likwidację lub zmniejszenie nielegalnego popytu¹⁵¹. Mogą być one oparte na zaleceniach ONZ, wyspecjalizowanych agencji NZ (np. WHO) i innych organizacji międzynarodowych. Dla zwiększenia efektywności akcji skierowanej na zwalczanie nielegalnego popytu pożądana jest współpraca międzynarodowa¹⁵². W koordynowaniu działań przeciwko narkomanii na poziomie krajowym i międzynarodowym ważną rolę przypisuje się specjalnej jednostce administracyjnej utworzonej na podstawie art. 17 konwencji z 1961 roku i art. 6 konwencji z 1971 roku¹⁵³.

Jak wynika z postanowień konwencji z 1988 roku, w walce z nielegalnym obrotem decydujące znaczenie mają kroki zmierzające do likwidacji zarówno źródła (nielegalna uprawa), jak i ujścia (popyt) narkotyków. W celu redukcji nielegalnego obrotu środki skierowane przeciw uprawie i narkomanii powinny być podejmowane równolegle i w sposób zrównoważony¹⁵⁴. Jednak to nie wystarczy. Konwencja z 1988 roku traktuje również o problemie przemytu substancji kontrolowanych, zarówno przy użyciu środków transportu (art. 15), usług poczty (art. 19), przy wykorzystaniu stref wolnocłowych i wolnych portów (art. 18), jak i drogą morską (art. 17).

Strony konwencji zobligowane zostały do zapewnienia, aby środki transportowe wykorzystywane przez przewoźników¹⁵⁵ nie były używane do nielegalnego obrotu. W tym celu organy państwowe mają wymagać od przewoźników publicznych, aby podejmowali oni rozsądne kroki ostrożności w postaci:

- szkolenia pracowników o sposobach identyfikowania przesyłek lub osób;
- dbałości o uczciwość osobistą personelu;

¹⁴⁹ Ibidem, s. 306.

¹⁵⁰ T. Srogosz, *Ustawa...*, s. 346-348.

¹⁵¹ Cele i metody zwalczania nielegalnego popytu określone zostały szczegółowo w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 10.06.1998 r., A/RES/S-20/3 „Deklaracja w sprawie przewodnich zasad redukcji popytu na narkotyki”.

¹⁵² Por. rezolucja Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ z 24.07.1995 r., E/RES/1995/16 „Integracja inicjatyw dotyczących redukcji popytu w spójnej strategii zwalczania narkomanii”, pkt 10.

¹⁵³ Postanowienia konwencji z 1988 roku dotyczące zwalczania narkomanii zrealizowane zostały w rozdziałach 2-3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

¹⁵⁴ *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit...*, s. 303.

¹⁵⁵ Zgodnie z art. 1 lit. d przewoźnikiem jest każda osoba, a także jednostka publiczna, prywatna lub inna zajmująca się przewozem ludzi, towarów lub poczty odpłatnie, w drodze wynajmu lub w zamian za inne korzyści.

- przedkładania wykazu ładunków z wyprzedzeniem;
- stosowania trudnych do podrobienia, indywidualnie sprawdzalnych pieczęci na opakowaniach ładunków;
- powiadamiania właściwych władz możliwie jak najszybciej o wszystkich podejrzanych okolicznościach, które mogą być związane z nielegalnym obrotem¹⁵⁶.

Jednocześnie każda strona konwencji zobowiązana jest do zapewnienia współpracy między przewoźnikami a właściwymi władzami w miejscach przejazdu i wyjazdu oraz w innych miejscach kontroli celnej, tak aby uniemożliwić nieupoważnionym dostęp do środków transportu i do ładunków oraz aby wprowadzić w życie odpowiednie działania zabezpieczające. Rada Społeczno-Gospodarcza zaleca, aby państwa przy wdrażaniu postanowień art. 15 korzystały z doświadczeń Światowej Organizacji Celnej¹⁵⁷.

Z art. 15 ściśle związany jest wymóg zaopatrzenia legalnego wywozu środków odurzających i substancji psychotropowych we właściwe dokumenty oraz jego prawidłowego oznakowania. Konwencja z 1988 roku wprowadza przy tym dodatkowe rygory w stosunku do art. 31 konwencji z 1961 roku i art. 12 konwencji z 1971 roku dotyczące treści dokumentów handlowych (art. 16).

Stosownie do art. 17 ust. 1 strony zobowiązane zostały do współdziałania w możliwie najszerszym zakresie oraz zgodnie z międzynarodowym prawem morza w celu przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi drogą morską. Przepis oparty jest na art. 108 ust. 1 konwencji NZ o prawie morza, podpisanej w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 roku¹⁵⁸, który zatytułowany jest „Nielegalny obrót środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi”. Na podstawie art. 108 ust. 1 konwencji o prawie morza wszystkie państwa winny współpracować w zwalczaniu nielegalnego obrotu, który odbywa się przy użyciu statków na morzu pełnym, niezgodnie z międzynarodowymi konwencjami. Odwołanie art. 17 ust. 1 do międzynarodowego prawa morza stanowi łącznik między konwencją z 1988 roku i konwencją z Montego Bay. Dodać należy, iż o zwalczaniu nielegalnego obrotu nie stanowiła konwencja o morzu pełnym z 1958 roku¹⁵⁹. Natomiast konwencja o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 roku¹⁶⁰

¹⁵⁶ W prawie polskim postanowienia dotyczące nadzoru nad przewozem krajowym i międzynarodowym określone zostały w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 roku, Nr 125, poz. 1371 ze zm.).

¹⁵⁷ Rezolucja E/RES/1995/18 z 24.07.1995r. „Promowanie porozumień w sprawie ułatwiania współpracy między władzami celnymi oraz innymi kompetentnymi administracjami i międzynarodową wspólnotą handlową, włączając w to przewoźników handlowych”.

¹⁵⁸ *United Nations publication*, Sales No E.83.V.5; konwencja weszła w życie 16 listopada 1994 roku, a w stosunku do Polski 13 grudnia 1998 roku; tekst polski zob.: Dz.U. z 2002 roku, Nr 59, poz. 543 (załącznik) oraz A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe...*, s. 303-448.

¹⁵⁹ Zob. w: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Warszawa Wrocław 1978, s. 244-265.

¹⁶⁰ Zob. w: *ibidem*, s. 234-261.

w art. 19 ust. 1 lit. d określała, iż państwo nadbrzeżne nie będzie sprawować jurysdykcji karnej na pokładzie obcych statków przepływających przez morze terytorialne w celu aresztowania osoby lub przeprowadzenia dochodzenia w związku z jakimkolwiek przestępstwem popełnionym na pokładzie statku podczas jego przepływu, chyba że jest to konieczne do zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami. Powierzenie jurysdykcji państwu nadbrzeżnemu podczas korzystania z prawa nieszkodliwego przepływu celem zwalczania nielegalnego obrotu jest wyrazem zasady uniwersalizmu¹⁶¹. Rozwiązanie powyższe przyjęto w art. 12 ust. 1 ustawy z 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁶².

W pracach nad projektem konwencji z 1988 roku proponowano, aby nielegalny obrót środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi na pełnym morzu uznać za przestępstwo piractwa. W ten sposób chciano uniknąć bezkarności nielegalnego obrotu na pełnym morzu¹⁶³. W przypadku podejrzenia o piractwo każde państwo może bowiem zatrzymać statek, ująć przestępców i ukarać ich według swego prawa wewnętrznego lub wydać ich władzy ojczystej. W stosunku do statku pirackiego zostaje uchylona zasada wyłączności jurysdykcji państwa bandery¹⁶⁴. W konwencji przyjęto jednak rozwiązanie oparte na jurysdykcji państwa bandery i współpracy międzynarodowej.

Treść art. 17 ust. 2 jest rozwinięciem art. 108 ust. 2 konwencji o prawie morza. Zgodnie z tym przepisem strona, która ma istotne powody, aby podejrzewać, że statek jej bandery lub nieokazujący bandery albo znaków rejestracyjnych współdziała w nielegalnym obrocie, może wystąpić do innego państwa z prośbą o pomoc. Natomiast na podstawie art. 17 ust. 3 strona, która ma istotne powody, aby podejrzewać, że statek korzystający ze swobody żeglugi zgodnie z prawem międzynarodowym okazujący banderę albo znaki rejestracyjne innej strony współdziała w nielegalnym obrocie, może zawiadomić o tym państwo tej bandery. Co więcej, ma prawo prosić o potwierdzenie rejestracji, a w przypadku uzyskania tego potwierdzenia, wystąpić o zezwolenie przez państwo bandery na podjęcie stosownych środków wobec statku. W takiej sytuacji państwo bandery może zezwolić państwu wzywającemu między innymi na wejście na pokład statku, przeszukanie statku oraz, jeśli znalezione zostaną dowody współdziałania w nielegalnym obrocie, podjęcie właściwych działań (np. zatrzymanie) wobec statku, osób i ładunku. Czynności powyższe mogą być wykonywane tylko przez okręty wojenne, samoloty wojskowe lub przez inne okręty i samoloty państwowe.

Konwencja z 1988 roku zobowiązuje państwa do możliwie szybkiej współpracy w oparciu o art. 17. Pomocne mają być w tym wyznaczone przez strony organy państwowe, których celem jest przyjmowanie prośb innych państw.

¹⁶¹ J. Gilas, *Prawo międzynarodowe...*, s. 273.

¹⁶² Dz.U. z 2003 roku, Nr 153, poz. 1502 ze zm.

¹⁶³ Por. B. Ślusarczyk, *Narkomania...*, s. 58.

¹⁶⁴ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe...*, Warszawa 2001, s. 236.

Szybka wymianę informacji zapewnić mogą również kanały łączności ICPO-Interpol, Światowej Organizacji Celnej, Mar-Info i Yacht-Info¹⁶⁵.

Postanowienia art. 17 wymagają implementacji uwzględniającej szersze podejście do problemu nielegalnego obrotu na morzu. Strony winny rozważyć zawieranie dwustronnych lub regionalnych umów dla realizacji art. 17 lub w celu zwiększenia skuteczności działań opartych na art. 17. Większość inicjatyw wdrażających art. 17 ma charakter bilateralny (np. umowa z 23 marca 1990 roku między Hiszpanią a Włochami w sprawie zwalczania nielegalnego obrotu drogą morską). W ramach Rady Europy podpisano 31 stycznia 1995 roku umowę w sprawie nielegalnego obrotu drogą morską, wdrażającą art. 17¹⁶⁶.

W art. 18 uregulowano przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi w strefach wolnocłowych i wolnych portach (morskich i lotniczych), między innymi poprzez ustanowienie odpowiedniego nadzoru ruchu towarów i osób oraz stworzenie systemu pozwalającego na wykrywanie przesyłek podejrzanych¹⁶⁷.

Konwencja zobowiązuje również do podjęcia działań zapobiegających użyciu poczty do przemytu (art. 19). Mają one pozostawać w zgodzie z postanowieniami konwencji Powszechnego Związku Poczтового oraz podstawowymi zasadami systemu prawa krajowego. Dyspozycje art. 19 uzupełniają kontrolę obrotu międzynarodowego drogą pocztową przewidzianą w art. 31 ust. 8 konwencji z 1961 roku i art. 12 ust. 3 lit. b konwencji z 1971 roku. Ich celem jest usprawnienie współpracy w zwalczaniu nielegalnego obrotu drogą pocztową. Pojawia się jednak sprzeczność między intencją art. 19 a zobowiązaniami wynikającymi z konwencji UPU. Te ostatnie bronią bowiem zasady tajemnicy korespondencji, zgodnie z którą przesyłka nie może być otwarta podczas tranzytu. Przepis art. 19 ust. 2 lit. c zachęca natomiast do podjęcia kroków prawodawczych umożliwiających stosowanie odpowiednich środków dla zapewnienia materiału dowodowego wymaganego w postępowaniu sądowym, a w tym do tzw. *clean controlled delivery*. Dostawa nadzorowana polegająca na wymianie nielegalnych substancji na substancje o podobnych cechach fizycznych wymaga złamania tajemnicy korespondencji. Sprzeczności powyższej nie rozwiązała rezolucja UPU C 54/1989, w której poparto stosowanie dostaw niejawnie nadzorowanych, ale sprzeciwiono się otwieraniu przesyłek pocztowych podczas przewozu¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Mar-Info jest to międzynarodowy system wymiany informacji celnych dotyczący nielegalnego obrotu na Oceanie Atlantyckim, Morzu Bałtyckim, Morzu Północnym i Śródziemnym, administrowany przez francuskie i niemieckie władze celne; obejmuje on statki handlowe; Yacht-Info to analogiczny system obejmujący prywatne statki niehandlowe.

¹⁶⁶ ETS Nr 156; umowa weszła w życie w dniu 1.05.2000 r.

¹⁶⁷ W prawie polskim kwestie kontroli przywozu, tranzytu i wywozu środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów przez składy celne i wolne obszary celne uregulowano w art. 25 ust. 7 i 8 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

¹⁶⁸ W prawie polskim dopuszczono zastąpienie zawartości przesyłki w części lub w całości podczas przeprowadzania przez policję niejawnego nadzorowania przemieszczania przedmiotów przestępstwa (zob.: § 2 pkt 7 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia

Konwencja z 1988 roku z jednej strony zobowiązuje państwa do dostosowania prawa wewnętrznego do jej postanowień (art. 24 uprawnia do zastosowania bardziej radykalnych lub surowych środków), a z drugiej strony ustanawia instrumenty współpracy międzynarodowej. Od realizacji postanowień na szczeblu krajowym zależy skuteczność współpracy międzynarodowej. Zależność ta oddziałuje także w kierunku przeciwnym. Znaczenie konwencji z 1988 roku nie podlega dyskusji. Jej przepisy są punktem wyjścia dla innych dokumentów międzynarodowych traktujących o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i zjawisk z nią związanych. Konwencja wprowadzała nowatorskie rozwiązania (np. dotyczące „prania” pieniędzy, konfiskat, dostaw niejawnie nadzorowanych, współpracy policyjnej). Z pewnością przyczyniła się do zwiększenia skuteczności zwalczania nielegalnego obrotu. Na uwagę zasługuje przy tym jej powszechność (przyjęta została przez 189 państw). Jednak od podpisania minęło ponad 28 lat. Ekspertki sądzą, iż występuje potrzeba dokonywania średnio co 10 lat zmiany w istniejącym stanie prawnym dotyczącym zwalczania przestępczości narkotykowej¹⁶⁹. Wiek XXI niesie ze sobą nowe zagrożenia, z których na uwagę zasługuje coraz większa więź między terroryzmem a nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. W związku z tym istnieje potrzeba rozważenia nowych środków, uwzględniających między innymi problem „narkoterroryzmu”.

1.3. Konwencja o zwalczaniu międzynarodowej zorganizowanej przestępczości (2000)

Zakresem stosowania konwencji z Palermo objęte są zapobieganie, ściganie i karanie czynów ustanowionych w prawie krajowym na jej podstawie oraz czynów zagrożonych pozbawieniem wolności powyżej czterech lat (lub surowszym rodzajem kary) w przypadku, gdy popełnione zostały one w ramach zorganizowanej grupy przestępczej i mają charakter międzynarodowy (art. 3 ust. 1).

Konwencja definiuje zorganizowaną grupę przestępczą jako grupę o określonej strukturze, złożoną z co najmniej trzech osób, istniejącą przez pewien oznaczony okres i działającą w celu popełnienia czynów zagrożonych pozbawieniem wolności powyżej czterech lat (lub surowszym rodzajem kary) albo czynów ustanowionych na podstawie konwencji, z zamiarem uzyskiwania bezpośrednio lub pośrednio zysków o charakterze materialnym (art. 2 lit. a i b).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 przestępstwo ma charakter międzynarodowy, gdy popełnione zostało:

- na terytorium co najmniej dwóch państw;
- na terytorium jednego państwa, ale istotna część czynności przygotowawczych, kierowniczych, kontrolnych miała miejsce w innym państwie;

29 lipca 1997 roku w sprawie przeprowadzania i dokumentowania przez Policję niejawnego nadzorowania przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa).

¹⁶⁹ B. Ślusarczyk, *Narkomania. Międzynarodowy handel narkotykami w 1985 roku...*, s. 127.

- na terytorium jednego państwa w ramach zorganizowanej grupy przestępczej, której działalność ma zasięg międzynarodowy;
- na terytorium jednego państwa, ale jego istotne skutki mają miejsce w innym państwie.

Postanowienia konwencji podzielić można na pięć grup:

- zobowiązujące do kryminalizacji określonych czynów,
- zobowiązujące do przyjęcia na poziomie krajowym wskazanych środków walki ze zorganizowaną przestępczością,
- dotyczące międzynarodowej współpracy w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości,
- dotyczące zapobiegania różnym formom zorganizowanej przestępczości,
- dotyczące pomocy technicznej dla państw rozwijających się.

Omawiane porozumienie zobowiązuje strony do przyjęcia ustawodawstwa w celu kryminalizacji: udziału w zorganizowanej grupie przestępczej, organizowania, kierowania, pomocy, podżegania, ułatwiania lub doradzania w poważnych przestępstwach popełnionych w zorganizowanej grupie przestępczej (art. 5), „prania” dochodów pochodzących z przestępstwa (art. 6), korupcji (art. 8), utrudniania działalności wymiaru sprawiedliwości (art. 23). Przestępstwa te winny być ustanowione w prawie krajowym bez względu na ich międzynarodowy charakter lub niezależnie od udziału w zorganizowanej grupie przestępczej (z wyjątkiem zakresu do jakiego art. 5 wymaga takiego udziału).

Porozumienie z Palermo zobowiązuje strony do podjęcia określonych kroków w walce ze zorganizowaną przestępczością. Powinny one ustanowić wszechstronny nadzór nad bankami i niebankowymi instytucjami finansowymi. Funkcją tego nadzoru ma być powstrzymanie i wykrywanie wszystkich form „prania” pieniędzy. Strony zobowiązane są zapewnić współpracę na poziomie krajowym między właściwymi organami państwowymi w celu wymiany informacji dotyczących nielegalnych operacji finansowych (art. 7 ust. 1). W walce z „praniem” dochodów pochodzących z przestępstwa istotne jest przy tym zalecenie ustanowienia niezbędnych instrumentów prawnych, pozwalających na wczesne wykrycie międzynarodowych transferów gotówki (art. 7 ust. 2).

Uregulowania konwencji kładą szczególny nacisk na skuteczność organów ścigania. W związku z tym strony zobowiązane są do przyjęcia instytucji postępowania karnego, które zwiększają efektywność wymiaru sprawiedliwości w walce ze zorganizowaną przestępczością. Chodzi tu o:

- konfiskatę nielegalnych zysków lub mienia, którego wartość odpowiada tym zyskom, albo mienia, sprzętu lub innych narzędzi, które zostały użyte do popełnienia przestępstwa (art. 12 ust. 1);
- dostawę niejawnie kontrolowaną i inne specjalne techniki śledcze (art. 20 ust. 1);
- ochronę świadków zeznających w procesach przeciwko zorganizowanym grupom przestępczym (art. 24);
- instytucję świadka koronnego (art. 26).

Poza środkami mającymi na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej strony zobligowane są również do ustanowienia odpowiedniej polityki prewencyjnej, obejmującej między innymi: ścisłą współpracę urzędów państwowych i prywatnych osób prawnych, promocję kodeksów etycznych dla poszczególnych zawodów, wykorzystanie rejestrów publicznych w celu nadzoru nad osobami prawnymi, możliwość stosowania wobec sprawców przestępstw określonych w art. 5, 6, 8 i 23 zakazu zajmowania stanowisk kierowniczych oraz prowadzenie rejestrów tych sprawców, wobec których wprowadzono zakaz (art. 31).

Konwencja szeroko reguluje współpracę międzypaństwową w zwalczaniu oraz zapobieganiu przestępczości zorganizowanej. Zobowiązuje w tym celu do aktywnego udziału w pracach międzynarodowych organizacji powszechnych i regionalnych (art. 31 ust. 7, art. 29 ust. 4). Współdziałanie między stronami dotyczyć ma wszystkich etapów postępowania karnego, od czynności operacyjnych, przez śledztwo i proces, aż do wykonania kary. Istotne postanowienia zawarte są w art. 27, który zobowiązuje do ścisłej kooperacji w celu polepszenia skuteczności organów ścigania. Na jego podstawie państwa-strony winny dążyć do: ulepszenia kanałów komunikacyjnych, których zadaniem jest szybka wymiana informacji między odpowiednimi służbami z różnych krajów, wzajemnej pomocy w prowadzeniu dochodzeń, a w tym w dostarczaniu informacji, czy też substancji pochodzących z nielegalnego obrotu, wymiany personelu, wysyłania oficerów łącznikowych oraz przekazywania danych o *modus operandi*.

Konwencja z Palermo, oprócz ekstradycji (art. 16), wzajemnej pomocy prawnej (art. 18), przekazania ścigania karnego (art. 21), przekazania osób skazanych (art. 17), wprowadza do współdziałania międzynarodowego szczególne instytucje, które powstały na gruncie walki ze zorganizowaną przestępczością. Strony zachęcane są do ustanawiania wspólnych struktur śledczych co do konkretnych spraw (art. 19) oraz do stosowania specjalnych technik dochodzeniowych, w tym dostaw niejawnie kontrolowanych, w międzynarodowych akcjach operacyjnych (art. 20 ust. 2–4). Poza tym omawiana umowa wskazuje na konieczność współpracy międzynarodowej w zakresie: zwalczania procederu „prania” dochodów pochodzących z przestępstwa (art. 7 ust. 4), konfiskaty (art. 13), ochrony świadków zeznających w procesach przeciwko zorganizowanym grupom przestępczym (art. 24 ust. 3), postępowania w stosunku do świadków koronnych uczestniczących w postępowaniu przed organami państwa, na którego terytorium stale nie przebywają (art. 26 ust. 5), przekazywania ekspertyz i informacji o zorganizowanej przestępczości (art. 28) oraz udzielania wzajemnej pomocy co do szkolenia i wyposażenia technicznego (art. 29).

Konwencja tworzy jedynie standardy minimum i ogólne ramy współpracy międzynarodowej w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości zorganizowanej. Wynika to z faktu, iż zaleca ona zawieranie szczegółowych umów bilateralnych i multilateralnych, biorących pod uwagę uwarunkowania regionalne czy lokalne. Skutkiem tego bezpośrednią podstawą kooperacji najczęściej będą porozumienia dwustronne lub regionalne regulujące współpracę, a nie sama konwencja.

Specjalną formą współdziałania jest, ustanowiona w art. 30, pomoc (finansowa i materialna) dla państw rozwijających się. Jej celem jest wzmocnienie skuteczności systemów prawnych i administracyjnych tych krajów w zwalczaniu i zapobieganiu przestępczości zorganizowanej. Konwencja zobowiązuje do wspierania funduszu ONZ, z którego płynąć mają środki pomocowe, oraz do dostarczania do państw rozwijających się programów szkoleniowych i nowoczesnego sprzętu. Zadaniem art. 30 jest zapewnienie harmonijnego wdrażania postanowień konwencji na całym świecie oraz niedopuszczenie do powstawania ośrodków rozwoju międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Kwestią wymagającą analizy jest stosunek konwencji z Palermo do konwencji z 1961, 1971 oraz 1988 roku. Powstaje pytanie: które przepisy powyższych umów, w przypadku ich dublowania, należy stosować? Zdaniem M. Płachty i Z. Raua konwencja z Palermo powinna być traktowana jako *lex specialis* w stosunku do tzw. konwencji „wycinkowych”, czyli obejmujących niektóre zagadnienia walki z przestępczością zorganizowaną¹⁷⁰. Przyjęcie takiego stanowiska powodowałoby, iż strony konwencji z 1988 i 2000 roku powinny stosować na pierwszym miejscu przepisy tej drugiej. Umowa z 1988 roku miałaby natomiast charakter uzupełniający. Moim zdaniem postanowienia konwencji z Palermo nie stanowią *lex specialis*. Normują one zasady zwalczania zorganizowanych grup przestępczych bez względu na to, jaką nielegalną działalność te grupy prowadzą. Konwencja z 1988 roku dotyczy zwalczania konkretnej, specyficznej sfery interesów grup przestępczych, a mianowicie nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Zawiera ona zatem szczególne regulacje, biorące pod uwagę charakterystyczne cechy przestępczości związanej z rynkiem narkotykowym. Gdyby przyjąć więc zasadę *lex specialis derogat legi generali*, przepisy konwencji z 1988 roku traktować należałoby jako *lex specialis*. Jednocześnie pierwszeństwo konwencji z Palermo może być podane w wątpliwość przy uwzględnieniu zasady *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Taki stan rzeczy na pewno nie wpływa pozytywnie na sferę zwalczania przestępczości narkotykowej, skoro postanowienia konwencji NZ z 2000 roku mają w dużej mierze szerszy zasięg i są bardziej efektywne w przeciwdziałaniu przestępczości zorganizowanej, a w tym nielegalnemu obrotowi narkotykami, niż unormowania konwencji z 1988 roku. Tym samym pożądanym jest określenie kryterium, według którego konwencja z 2000 roku mogłaby być w zakresie uregulowanym postanowieniami konwencji z 1988 roku stosowana na pierwszym miejscu. Celem konwencji z 1988 i 2000 roku jest przede wszystkim popieranie współpracy między stronami, tak aby można było bardziej skutecznie przeciwdziałać różnym przejawom przestępczości o charakterze między-

¹⁷⁰ M. Płachta, *Projekt Konwencji Narodów Zjednoczonych o Zwalczaniu Zorganizowanej Przestępczości Międzynarodowej*, Prok. i Pr. 1998, nr 5, s. 24; Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana...*, s. 107.

narodowym¹⁷¹. W związku z tym państwa winny rozważyć, które normy objęte wskazanymi umowami zapewnią bardziej efektywną walkę z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi (dotyczy to sytuacji dublowania się postanowień). Reguła ta nie odnosi się do przepisów ustanowionych tylko w jednej konwencji, niemających odpowiedników w pozostałych (w takim przypadku istnieje obowiązek ich stosowania niezależnie od oceny skuteczności). Słusznie zatem podnosi się, iż konwencja z Palermo z jednej strony w sposób kompleksowy reguluje problematykę, która dotychczas była przedmiotem wielu odrębnych umów, a z drugiej – w niektórych zakresach uzupełnia istniejącą dotychczas lukę w prawie międzynarodowym¹⁷².

Podsumowując, stwierdzić należy, iż następujące unormowania konwencji z 2000 roku będą zawsze stosowane w walce z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi: art. 5 (kryminalizacja zorganizowanej przestępczości), art. 7 (środki przeciwko „praniu” dochodów pochodzących z przestępstwa), art. 8 (kryminalizacja korupcji), art. 9 (środki przeciw korupcji), art. 20 (specjalne techniki śledcze z wyjątkiem dostawy niejawnie kontrolowanej), art. 23 (kryminalizacja utrudniania działań wymiaru sprawiedliwości), art. 24 (ochrona świadków), art. 26 (świadek koronny), art. 28 (zbieranie, wymiana i analiza informacji oraz ekspertyz o przestępczości zorganizowanej), art. 31 (środki zapobiegania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej). Pozostałe przepisy, które zostały omówione powyżej, ze względu na to, iż mają odpowiedniki w postanowieniach konwencji z 1988 roku, będą stosowane w zależności od uznania stron obu umów z uwzględnieniem ich efektywności w walce z nielegalnym obrotem.

2. Rada Europy

Zgodnie z art. 1 lit. a Statutu Rady Europy z dnia 5 maja 1949 roku¹⁷³ celem organizacji jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny. Cel ten ma być urzeczywistniany za pośrednictwem organów RE w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności

¹⁷¹ Art. 2 konwencji z 1988 roku, art. 1 konwencji z 2000 roku.

¹⁷² B. Ziorkiewicz, *Projekt Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko ponadnarodowej przestępczości zorganizowanej*, Prok. i Pr. 2000, nr 10, s. 83.

¹⁷³ ETS Nr 1; statut wszedł w życie w dniu 3 sierpnia 1949 roku, a w stosunku do Polski w dniu 26 listopada 1991 roku; tekst polski zob.: Dz.U. z 1994 roku, Nr 118, poz. 565 oraz *Dokumenty europejskie*, t. 2, oprac. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s. 66 i n.

(art. 1 lit. b). Rada Europy stanowi zatem forum, na którym ocenia się rozwój sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej w Europie, wypracowuje projekty przedsięwzięć służących rozwojowi współpracy i integracji państw członkowskich. Jej kompetencje mają charakter koordynacyjny¹⁷⁴. Szerokie określenie celów organizacji powoduje, iż jej działalność dotyczy także problemów związanych z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Zaliczane są one do spraw prawnych i społecznych.

Rada Europy zmierza do koordynacji i harmonizacji systemów prawnokarnych poszczególnych państw członkowskich. Wynikiem tego są liczne konwencje opracowane pod auspicjami organizacji, do których zaliczyć można m.in.:

- europejską konwencję o ekstradycji wraz z protokołem dodatkowym z dnia 15 października 1975 roku¹⁷⁵ oraz protokołem dodatkowym z dnia 17 marca 1978 roku¹⁷⁶;
- europejską konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych wraz z protokołem dodatkowym z dnia 17 marca 1978 roku¹⁷⁷;
- europejską konwencję w sprawie międzynarodowej ważności wyroków karnych, otwartą do podpisu w Hadze 28 maja 1970 roku¹⁷⁸;
- europejską konwencję o przekazywaniu postępowania sądowego w sprawach karnych, otwartą do podpisu w Strasburgu 15 maja 1972 roku¹⁷⁹.

Powyższe porozumienia dotyczą kwestii zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu w sposób pośredni. Jednak dwie umowy Rady Europy zasługują na szczególną uwagę. Przedmiotem pierwszej jest przeciwdziałanie „praniu” pieniędzy (konwencja z 1990 roku w sprawie prania, ujawniania, zajmowania i konfiskaty dochodów pochodzących z przestępstwa). Tematyka drugiej obejmuje natomiast zwalczanie nielegalnego obrotu drogą morską (umowa z 1995 roku w sprawie nielegalnego obrotu drogą morską, wdrażająca art. 17 konwencji NZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi).

Wśród szeroko pojętych spraw społecznych na forum RE omawiane są problemy kryminologiczne¹⁸⁰ oraz obrony społecznej¹⁸¹. W pracach organizacji du-

¹⁷⁴ Z.M. Klepacki, *Rada Europy 1949–1989*, Białystok 1991, s. 6.

¹⁷⁵ ETS Nr 86; protokół wszedł w życie 20 sierpnia 1979 roku, a w stosunku do Polski 13 września 1993 roku; tekst polski zob. Dz.U. z 1994 roku, Nr 70, poz. 307.

¹⁷⁶ ETS Nr 98; protokół wszedł w życie 5 czerwca 1983 roku, a w stosunku do Polski 13 września 1993 roku; tekst polski zob. Dz.U. z 1994 roku, Nr 70, poz. 307.

¹⁷⁷ ETS Nr 99; protokół wszedł w życie 12 kwietnia 1982 roku, a w stosunku do Polski 17 czerwca 1999 roku; tekst polski zob. Dz.U. z 1999 roku, Nr 76, poz. 854.

¹⁷⁸ ETS Nr 70; konwencja weszła w życie 26 lipca 1974 roku.

¹⁷⁹ ETS Nr 73; konwencja weszła w życie 30 marca 1978 roku.

¹⁸⁰ Por. R. Szafarz, *Rozwój prawa międzynarodowego Europy. Z problematyki „europejskiej przestrzeni prawnej”*, Warszawa 1994, s. 64.

¹⁸¹ Por. A.H. Robertson, *The Council of Europe and the United Nations*, [w:] *Regionalism and the United Nations*, red. B. Andemicael, New York–Alphen aan den Rijn 1979, s. 502.

żą wagę przywiązuje się także do analizy rozwoju oraz struktury narkomanii w Europie. Znaczny udział w wymianie poglądów dotyczących społecznych aspektów nielegalnego obrotu przypada Grupie Pompidou. Nie jest ona organem RE, ale instytucją samodzielną, działającą pod auspicjami RE, powstałą na podstawie tzw. porozumienia częściowego, zwanego też układem odrębnym. „Porozumienia częściowe” są mniej klasyczną i bardziej elastyczną formą aktywności organizacji w porównaniu z działalnością sprowadzającą się do opracowywania konwencji. Są to umowy międzyrządowe, niewymagające ratyfikacji, ustanawiające instytucje o określonych zadaniach. Podkreśla się często, iż są one przejawem współpracy o „zmiennej geometrii”¹⁸².

Porównując art. 1 Statutu RE oraz art. 1 i art. 55 lit. b Karty NZ, stwierdzić należy, że cele Rady Europy i ONZ w znacznym stopniu się pokrywają (do zadań RE nie należy utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa). Dotyczy to również spraw związanych ze zwalczaniem i zapobieganiem przestępczości o charakterze międzynarodowym, mimo iż nie zostały one ujęte wprost w Karcie NZ, jak i Statucie RE¹⁸³.

2.1. Konwencja w sprawie prania, ujawniania, zajmowania i konfiskaty dochodów pochodzących z przestępstwa (1990)

Celem konwencji jest uzupełnienie i wzmocnienie wcześniejszych aktów międzynarodowych traktujących o zwalczaniu „prania” pieniędzy (m.in. konwencji NZ z 1988 roku). Skutkiem tego zawiera ona pełny zbiór przepisów dotyczących wszystkich etapów postępowania karnego – od rozpoczęcia śledztwa do wydania wyroku i wykonania konfiskaty¹⁸⁴. Szeroki zakres regulacji służyć ma polepszeniu współpracy międzynarodowej w zwalczaniu procederu „prania” pieniędzy¹⁸⁵. Współdziałanie to jest obecnie ważnym narzędziem walki z przestępczością o charakterze międzynarodowym. Grupy przestępcze wykorzystują bowiem różnice w systemach prawa krajowego w celu ukrycia lub zamiany dochodów pochodzących z czynów zabronionych. Podjęcie odpowiednich kroków legislacyjnych na poziomie krajowym z jednej strony hamuje zjawisko „prania” pieniędzy, a z drugiej ułatwia ściganie sprawców w skali międzynarodowej. Dlatego też istotną rolę spełnia tu prawo międzynarodowe. Po pierwsze, wskazuje ono właściwe rozwiązania prawne. Po drugie, umożliwia ich przyjęcie przez jak największą liczbę państw¹⁸⁶. Po trzecie, unifikacja prawa oraz międzynarodowy

¹⁸² H. Izdebski, *Rada Europy: organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 38–39, 48.

¹⁸³ Por. A.H. Robertson, *The Council of Europe...*, s. 491–492.

¹⁸⁴ *Explanatory Report on the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime*, [w:] *International Efforts...*, s. 195.

¹⁸⁵ Por. preambuła do konwencji.

¹⁸⁶ Konwencja z 1990 roku nie ma określnika „europejska”; zgodnie z art. 36 ust. 1 jest ona otwarta do podpisu przez członków Rady Europy i państwa nieczłonkowskie, które brały udział w jej

charakter regulacji pozwalają na rozszerzenie i wzmocnienie współpracy między państwami. Bardzo ważne jest przy tym przyjęcie konwencji z 1990 roku przez wszystkie państwa regionu europejskiego. Jeżeli ten warunek nie zostanie spełniony, będzie istniała możliwość lokowania „brudnych pieniędzy” tam, gdzie nie ma odpowiednich unormowań pozwalających na przeciwdziałanie „praniu” dochodów pochodzących z przestępstwa i współpracę międzynarodową w tym zakresie (tzw. *financial heavens*). Tym samym walka z międzynarodowymi grupami przestępczymi może okazać się nieefektywna.

Konwencja obejmuje cztery rozdziały:

- I – *Terminologia*,
- II – *Środki na poziomie krajowym*,
- III – *Współpraca międzynarodowa*,
- IV – *Przepisy końcowe*.

Każda strona konwencji zobowiązana została do podjęcia środków ustawodawczych, które mogą okazać się konieczne dla umożliwienia konfiskaty wszelkich narzędzi służących do popełniania przestępstw, dochodów pochodzących z przestępstwa, lub mienia, którego wartość odpowiada wysokości tych dochodów (art. 2 ust. 1). Miano tu na uwadze w szczególności przestępstwa generujące duży dochód, a w tym nielegalny obrót środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi¹⁸⁷. Zobowiązanie, o którym mowa, pozwala nie tylko na efektywną walkę z „praniem” pieniędzy na poziomie krajowym. Ma ono również fundamentalne znaczenie dla rozwoju współpracy międzynarodowej podejmowanej na podstawie konwencji¹⁸⁸. Jak twierdzi E. Pływaczewski, ujednolicenie przepisów regulujących konfiskatę w skali ogółośeuropejskiej jest zamierzeniem odległym. Celem konwencji, a w tym art. 2 ust. 1, jest zatem stworzenie takiego stanu, w którym wszystkie systemy prawa krajowego gwarantowałyby udzielenie odpowiedniej pomocy prawnej¹⁸⁹. Pamiętać jednak należy, iż każda strona konwencji może zastrzec stosowanie art. 2 ust. 1 tylko do wskazanych przez nią typów przestępstw (art. 2 ust. 2).

Państwa-sygnatariusze zobligowane zostały także do podjęcia środków ustawodawczych koniecznych dla umożliwienia identyfikacji i odszukania mienia podlegającego konfiskacie oraz dla niedopuszczenia do wszelkich transakcji, transferów lub dysponowania tym mieniem (art. 3). Realizacja tego postanowienia zmierza do zapewnienia wzajemnej pomocy prawnej zgodnie z art. 8. Istotne

opracowaniu (Australia, Kanada, Stany Zjednoczone); według art. 37 ust. 1 po wejściu w życie konwencji Komitet Ministrów RE, po konsultacji ze stronami, może zaprosić każde państwo niebędące członkiem Rady Europy i nieuczestniczące w opracowaniu konwencji do przystąpienia do niej.

¹⁸⁷ A. Marek, *Komentarz do Konwencji w sprawie prania dochodów pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty*, [w:] *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. 3, red. E. Zielińska, Warszawa 1997, s. 564.

¹⁸⁸ *Commentary on the Articles of the Convention*, [w:] *International Efforts...*, s. 203.

¹⁸⁹ E. Pływaczewski, *Pranie brudnych pieniędzy...*, s. 119–120.

jest przy tym zobowiązanie do ustanowienia środków umożliwiających udostępnienie lub zajęcie dokumentów bankowych, finansowych lub handlowych na zarządzenie sądu lub innych właściwych organów. Do odmowy przeprowadzenia powyższych czynności nie upoważnia tajemnica bankowa (art. 4 ust. 1). W odszukiwaniu i identyfikacji dochodów pochodzących z przestępstwa pomoc mają specjalne techniki śledcze. Konwencja nakłada obowiązek rozważenia odpowiednich kroków legislacyjnych umożliwiających ich zastosowanie. Wymienia przy tym: zarządzenie monitorowania kont bankowych, obserwację, ingerencję w połączenia telekomunikacyjne, uzyskanie dostępu do systemów komputerowych oraz zarządzenie przedstawienia określonych dokumentów (art. 4 ust. 2). Nie jest to wyliczenie wyczerpujące. Jak twierdzi W.C. Gilmore, lista technik śledczych „jest ciągle otwarta, a przyzwalający styl sformułowań artykułu (4 ust. 2 – przyp. aut.) pozostawia stronom duży margines swobody w zastosowaniu innych technik śledczych, uznanych za właściwe przez organy ścigania, które same zadecydują o ich przydatności w tym nowym przecież i niezwykle skomplikowanym obszarze prawnym”¹⁹⁰. Na uwagę zasługuje w szczególności instytucja dostawy niejawnie nadzorowanej, stosowana w sprawach nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi¹⁹¹. Podczas rundy FATF w latach 1992–1993 postanowiono zachęcić państwa do korzystania z niej zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Ekspert FATF stwierdzili nawet, iż dostawa niejawnie kontrolowana jest bardziej przydatna w sprawach o „pranie” pieniędzy niż o nielegalny obrót¹⁹².

Przepis art. 6 nakłada na strony obowiązek kryminalizacji czynów składających się na „pranie” dochodów pochodzących z przestępstwa. Ustęp 1 wzorowany jest na definicji zawartej w art. 3 konwencji z 1988 roku. Jednak nie obejmuje on swoim zakresem jedynie dochodów pochodzących z nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi¹⁹³. Różnica między konwencją z 1990 roku i konwencją z 1988 roku sprowadza się ponadto do dwóch kwestii. W art. 6 ust. 2 lit. a ustanowiono, iż przy wprowadzaniu w życie i stosowaniu art. 6 ust. 1 nie bierze się pod uwagę, czy przestępstwo główne jest objęte jurysdykcją karną strony. Takiego postanowienia, pozwalającego na ukaranie sprawcy „prania” pieniędzy bez względu na miejsce popełnienia przestępstwa, w rezultacie którego zostały uzyskane nielegalne dochody, nie zawiera konwencja z 1988 roku. Po drugie, w przeciwieństwie do wcześniejszych unormowań, w art. 6 ust. 3 kryminalizacją objęto brak należytej staranności prowadzący do wykonania operacji „prania” pieniędzy.

Poza środkami podejmowanymi na poziomie krajowym strony zobowiązane zostały do jak najszerzej współpracy dla dobra postępowania karnego, którego

¹⁹⁰ W.C. Gilmore, *Brudne pieniądze...*, s. 135.

¹⁹¹ Zob. art. 11 konwencji z 1988 roku.

¹⁹² Zob. W.C. Gilmore, *Brudne pieniądze...*, s. 135–136.

¹⁹³ *Commentary on the Articles...*, s. 207.

celem jest konfiskata. Państwa-sygnatariusze mają podjąć kroki ustawodawcze umożliwiające zaspokojenie wniosków o pomoc prawną (art. 7). Na współpracę międzynarodową regulowaną konwencją składają się: pomoc śledcza, środki tymczasowe i konfiskata.

Pomoc śledcza dotyczy identyfikacji i wykrywania narzędzi, dochodów i innego mienia podlegającego konfiskacie. Polega ona na dostarczeniu i zabezpieczeniu dowodów istnienia i miejsca położenia oraz faktów przemieszczenia, natury, statusu prawnego lub wartości mienia (art. 8). Środki tymczasowe obejmują natomiast zamrożenie lub zajęcie w celu niedopuszczenia do transakcji, transferu lub dyspozycji mieniem, które może stać się przedmiotem wniosku o konfiskatę (art. 11). Ważne postanowienia dotyczą orzekania i egzekucji konfiskaty. Strona, która otrzymała wniosek o dokonanie konfiskaty narzędzi lub dochodów znajdujących się na jej terytorium, zobligowana jest wykonać zarządzenie o konfiskacie wydane przez sąd państwa-wnioskodawcy oraz przedstawić wniosek właściwym władzom w celu wydania lub wykonania zarządzenia o konfiskacie. Obowiązek powyższy ma również zastosowanie do konfiskat polegających na żądaniu zapłaty sumy pieniędzy odpowiadającej wartości nielegalnych dochodów. Gdy przy egzekucji zarządzenia o konfiskacie nie doszło do uiszczenia zapłaty, państwo – adresat wniosku – powinno dokonać konfiskaty w stosunku do każdego mienia, które się do tego nadaje. Jeżeli natomiast wniosek dotyczy konkretnego składnika mienia, strony mogą uzgodnić, iż konfiskata nastąpi w formie żądania zapłaty sumy pieniędzy odpowiadającej wartości tego mienia (art. 13). Konwencja przewiduje dwie formy współpracy dotyczącej konfiskaty. Pierwsza polega na wykonaniu zarządzenia o konfiskacie na terenie państwa, do którego stosowny wniosek skierowały organy ścigania innego państwa prowadzące postępowanie w sprawie „prania” pieniędzy (art. 7 ust. 2 lit. a). W drugim przypadku całe postępowanie na wniosek strony przeprowadzane jest na terytorium jednego państwa (art. 7 ust. 2 lit. b)¹⁹⁴.

Na podstawie art. 21 i 22 państwa-sygnatariusze zobligowane zostały do jak najszerzej pomocy w doręczaniu dokumentów sądowych oraz do uznania decyzji zagranicznych dotyczących roszczeń wynikających z praw osób trzecich. W celu przyjmowania i wysyłania wniosków o pomoc prawną nałożono na strony obowiązek wyznaczenia odpowiedniego organu władzy centralnej (art. 23). Organy te mają porozumiewać się między sobą bezpośrednio. W nagłych przypadkach możliwa jest bezpośrednia komunikacja między organami wymiaru sprawiedliwości z pominięciem instytucji centralnych (art. 24). Wnioski o pomoc prawną mogą być przesyłane przy użyciu współczesnych środków łączności (art. 25 ust. 1).

Konwencja przewiduje szczegółowe warunki odmowy i odroczenia współpracy, o której mowa powyżej (art. 18 i 19). Istotne jest, że żadna ze stron nie może powoływać się na tajemnicę bankową jako podstawę odmowy (art. 18 ust. 7).

¹⁹⁴ W. Jasiński, *Wspólny problem międzynarodowej społeczności*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 290, s. 18.

Osiągnięciem twórców konwencji NZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi było włączenie do prawa międzynarodowego regulacji dotyczących „prania” dochodów pochodzących z przestępstwa. Rola konwencji z 1990 roku sprowadza się natomiast do tego, że precyzuje ona i poszerza unormowania umowy z 1988 roku.

Po pierwsze, art. 6 zobowiązuje do kryminalizacji „prania” dochodów pochodzących nie tylko z nielegalnego obrotu, jak to czyni art. 3 konwencji z 1988 roku. Obowiązek penalizacji obejmuje bowiem „pranie” pieniędzy, których źródłem jest jakikolwiek czyn zabroniony. Nie pozostaje to bez znaczenia dla zwalczania nielegalnego obrotu. Zorganizowane grupy przestępcze czerpią obecnie korzyści nie tylko z aktywności narkotykowej. Ich działalność charakteryzuje się wszechstronnością i obejmuje również nielegalny obrót bronią, terroryzm, „handel żywym towarem”, korupcję, przestępstwa z użyciem przemocy, czy też fałszowanie pieniędzy lub papierów wartościowych. Zwalczanie nielegalnego obrotu narkotykami jest w rzeczywistości walką ze zorganizowaną przestępczością. Dlatego też istotne jest odebranie grupom przestępczym zysku płynącego z wszelkiej działalności niezgodnej z prawem. Ograniczenie konfiskaty wyłącznie do dochodów płynących z nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi nie zmierza do efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością, a tym samym pozwala na dalsze rozwijanie działań przestępczych, w tym związanych z narkotykami¹⁹⁵.

Po drugie, zgodnie z konwencją z 1990 roku ukaranie sprawcy „prania” pieniędzy jest możliwe bez względu na miejsce popełnienia przestępstwa głównego. Takiego rozwiązania nie przyjęto w konwencji z 1988 roku. Jego zaleta sprowadza się do znacznego usprawnienia współpracy międzynarodowej i działań organów ścigania. Międzynarodowy charakter „prania” pieniędzy powoduje, że w wielu przypadkach proceder ukrywania czy zamiany nielegalnych dochodów ma miejsce w państwie, w którym nie popełniono przestępstwa głównego. Przywiązanie jurysdykcji do miejsca dokonania czynu, z którego pochodzą dochody, skutkuje koniecznością długotrwałej i mozolnej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości mającej na celu zebranie dowodów znajdujących się w innym państwie. Wskazać przy tym należy, iż w sprawach „prania” pieniędzy materiał dowodowy jest obszerny i skomplikowany. Karanie sprawców w państwie, w którym miał miejsce proceder „prania” dochodów pochodzących z przestępstwa, przyspiesza i upraszcza postępowanie.

Po trzecie, konwencja z 1990 roku koryguje wadę art. 5 umowy z 1988 roku polegającą na swobodzie wyboru środków i braku jednolitej obligatoryjnej procedury konfiskaty. Konwencja, tak jak we wcześniejszych unormowaniach, dopuszcza konfiskatę mienia lub środków finansowych o wartości równej temu

¹⁹⁵ Por. W.C. Gilmore, *International Initiatives*, [w:] *Butterworths International Guide to Money Laundering. Law and Practice*, red. R. Parlour, London 1995, s. 19-20.

mieniu. Jednak, w przeciwieństwie do umowy z 1988 roku, w art. 7 ust. 2 lit. a zobowiązuje ona do przyjęcia obydwu rozwiązań. Skutkiem tego podczas współpracy międzynarodowej nie pojawiają się problemy, z jakimi wiązało się stosowanie art. 5 konwencji z 1988 roku, gdy w państwie wzywającym obowiązuje konfiskata wartościowa, a w państwie wzywającym rzeczowa¹⁹⁶.

Po czwarte, konwencja z 1990 roku w rozdziale III zawiera bardziej szczegółowe i rozbudowane przepisy dotyczące współpracy międzynarodowej, której celem jest konfiskata narzędzi i dochodów.

Dyspozycja art. 39 ust. 1 stanowi, iż konwencja nie narusza praw i zobowiązań wynikających z innych umów międzynarodowych. Dotyczy to w szczególności konwencji z 1988 roku. Gdy między państwami obowiązuje zarówno konwencja z 1988 roku, jak i z 1990 roku, a przedmiotem pomocy prawnej jest konfiskata dochodów pochodzących z nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, zastosowanie mają obie umowy¹⁹⁷. Jest to możliwe dzięki temu, że podczas prac nad konwencją z 1990 roku starano się stosować terminologię i systemowe podejście konwencji z 1988 roku¹⁹⁸. Gdy państwo nie jest sygnatariuszem konwencji z 1988 roku, pomoc prawną w sprawie konfiskaty regulować będzie konwencja z 1990 roku (z państw europejskich dotyczy to Szwajcarii). W przypadku państw europejskich niebędących stronami konwencji z 1990 roku (tj. Albanii, Rosji, Luksemburga, Rumunii i Białorusi) zastosowanie ma art. 5 konwencji z 1988 roku. Pozytywnym zjawiskiem jest to, że nie ma takiego państwa europejskiego, które nie byłoby stroną obydwu umów. Jednakże bardziej efektywnym instrumentem jest konwencja z 1990 roku. Dlatego oczekiwać należy, iż państwa, które jej nie ratyfikowały, uczynią to w niedalekiej przyszłości. W przeciwnym razie, skoro wprowadzenie w życie konwencji zostało uznane przez Zgromadzenie Parlamentarne RE za jedno z kryteriów uczestnictwa w Radzie Europy¹⁹⁹, spodziewać się można w stosunku do państw członkowskich (Luksemburg, Rosja, Rumunia, Albania) odpowiednich sankcji ze strony organizacji.

Wspomnieć należy, iż konwencja zachęca strony do zawierania porozumień dwustronnych lub wielostronnych w celu uzupełnienia i wzmocnienia jej postanowień lub ułatwienia wdrażania zawartych w niej zasad (art. 39 ust. 2). Umowy te będą stosowane zamiast konwencji z 1990 roku, gdy ich unormowania nie będą z nią sprzeczne oraz będą zmierzać do zwiększenia efektywności współpracy międzynarodowej.

Postanowienia art. 2–6 konwencji z 1990 roku zrealizowane zostały przez polskiego ustawodawcę w art. 299 i 45 kodeksu karnego, ustawie z 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe²⁰⁰ oraz ustawie z 16 listopada 2000 roku o przeciw-

¹⁹⁶ W.C. Gilmore, *Brudne pieniądze...*, s. 138.

¹⁹⁷ Por. *Commentary on the Articles...*, s. 236.

¹⁹⁸ *Explanatory Report on the Convention...*, s. 197.

¹⁹⁹ W.C. Gilmore, *Brudne pieniądze...*, s. 141.

²⁰⁰ Dz.U. z 2002 roku, Nr 72, poz. 665 ze zm.

działaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł²⁰¹.

Przepis art. 299 kodeksu karnego penalizuje czyny polegające na „praniu” pieniędzy. Jednocześnie w § 7 zobowiązuje sądy do orzekania przepadku przedmiotów pochodzących bezpośrednio albo pośrednio z przestępstwa, a także korzyści z tego przestępstwa lub ich równowartości, chociażby nie stanowiły one własności sprawcy. Polskie ustawodawstwo wprowadza zatem środek karny w postaci przepadku. Kara konfiskaty mienia została zniesiona na mocy art. 2 ustawy z dnia 23 lutego 1990 roku o zmianie kodeksu karnego i niektórych innych ustaw²⁰². W związku z ratyfikacją przez Polskę konwencji z 1990 roku zalecano wprowadzenie regulacji umożliwiających konfiskatę w stosunku do przestępczości przynoszącej znaczne dochody. Ustawodawstwa państw europejskich dopuszczają konfiskatę mienia lub korzyści pochodzących z przestępczości zorganizowanej. Niemiecka ustawa karna określa na przykład stosowanie konfiskacyjnej kary majątkowej w przypadku przestępstwa udziału w zorganizowanej grupie przestępczej. W projekcie polskiego kodeksu karnego z 1997 roku przewidziano wprowadzenie konfiskaty mienia pochodzącego z najgroźniejszych form przestępczości zorganizowanej. Jednakże w ostatecznej wersji ustawy proponowane przepisy nie znalazły uznania polskiego ustawodawcy²⁰³. Dopiero ustawą z dnia 13 czerwca 2003 roku o zmianie ustawy – kodeks karny oraz niektórych innych ustaw²⁰⁴ wprowadzono w art. 45§2 k.k. możliwość przepadku mienia, które sprawca objął we władanie lub do którego uzyskał jakikolwiek tytuł w czasie popełnienia przestępstwa lub po jego popełnieniu, do chwili wydania chociażby nieprawomocnego wyroku. Kodeks karny statuuje w takim przypadku domniemanie, iż korzyść majątkowa znacznej wartości uzyskana w czasie popełnienia przestępstwa stanowi korzyść pochodzącą z przestępstwa. Domniemanie powyższe może obalić sprawca lub inna zainteresowana osoba, przedstawiając dowód przeciwny. Co więcej, art. 45§3 k.k. umożliwia przepadek, gdy okoliczności sprawy wskazują, że sprawca przeniósł na osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, faktycznie lub pod jakimkolwiek tytułem prawnym, mienie stanowiące korzyść uzyskaną z popełnienia przestępstwa. Kodeks karny wprowadza tu domniemanie, że przeniesione rzeczy lub prawa majątkowe należą do sprawcy. Domniemanie to może obalić zainteresowana osoba lub jednostka organizacyjna, przedstawiając dowód zgodnego z prawem uzyskania rzeczy lub praw majątkowych. Powyższe regulacje umożliwiają efektywną walkę z przestępczością zorganizowaną poprzez pozbawienie jej środków finansowych i technicznych potrzebnych do kontynuowania działalności. Tym samym obecny kształt art. 45 k.k. w pełni realizuje zobowiązania płynące z konwencji RE z 1990 roku.

²⁰¹ Dz.U. z 2000 roku, Nr 116, poz. 1216 ze zm.

²⁰² Dz.U. z 1990 roku, Nr 14, poz. 84.

²⁰³ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2001, s. 287–288.

²⁰⁴ Dz.U. z 2003 roku, Nr 111, poz. 1061.

W art. 105 ust. 1 prawa bankowego zobowiązano banki do udzielania informacji stanowiących tajemnicę bankową, na żądanie sądu lub prokuratora, w związku z toczącym się postępowaniem karnym albo w związku z wykonaniem wniosku o udzielenie pomocy prawnej pochodzącego od państwa obcego. Przepis art. 106 ust. 1 nakłada natomiast na banki wymóg przeciwdziałania wykorzystywaniu swojej działalności dla celów „prania” pieniędzy.

Ustawa z 2000 roku wypełnia zobowiązania wynikające z art. 3–4 konwencji. Normuje ona zasady współpracy z organami wywiadu finansowego. Zadaniem współdziałania jest zapobieganie wprowadzaniu do obrotu i legalizacji dochodów pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz wczesne wykrywanie przestępstwa „prania” pieniędzy.

2.2. Umowa w sprawie nielegalnego obrotu na morzu (1995)

Celem umowy z 1995 roku jest zwiększenie efektywności współpracy państw europejskich w realizacji art. 17 konwencji NZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Umowa ma doprecyzować i rozszerzyć postanowienia art. 17 konwencji z 1988 roku. Jej implementacja winna opierać się na następujących zasadach:

- 1) zgodności współpracy z międzynarodowym prawem morza, a w szczególności postanowieniami konwencji NZ z 1982 roku o prawie morza;
- 2) maksymalizacji efektywności działań organów ścigania w walce z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi na morzu;
- 3) nieingerencji w prawa, zobowiązania i jurysdykcję państw nadbrzeżnych;
- 4) poszanowania zasady *non bis in idem*;
- 5) wzajemnej pomocy w zbieraniu i wymianie informacji dotyczących statków, towarów i faktów w celu zwalczania nielegalnego obrotu na morzu;
- 6) poszanowania immunitetów okrętów wojskowych i innych statków rządowych wykonujących zadania niehandlowe (art. 2).

Umowa zbudowana jest z trzech rozdziałów, z których pierwszy określa definicje, drugi reguluje współpracę międzynarodową, a trzeci zawiera postanowienia końcowe. Na rozdział drugi składa się sześć części określających: zasady ogólne i jurysdykcję, procedurę dotyczącą wniosku o upoważnienie do interwencji, zasady interwencji, zasady wykonywania jurysdykcji, zasady współpracy oraz koszty i odszkodowania.

Porozumienie wyróżnia jurysdykcję w stosunku do statków własnej bandery, obcej bandery lub zarejestrowanych w innym państwie oraz bez przynależności państwowej (9 art. 3). Dotyczy ona przypadków nielegalnego obrotu na morzu pełnym. Pierwszeństwo w wykonywaniu jurysdykcji przysługuje państwu bandery. Strona, która ma uzasadnione podejrzenie, że statek jej bandery uczestniczy w nielegalnym obrocie, ma prawo wystąpić z prośbą o pomoc do innego państwa-strony. Może ona przede wszystkim upoważnić władze drugiego pań-

stwa do podjęcia wszystkich lub niektórych działań przewidzianych w art. 9, mających na celu zwalczanie nielegalnego procederu (art. 4 ust. 1 i 2). Z wnioskiem o takie upoważnienie, zezwalające na zatrzymanie statku i wkroczenie na jego pokład poza morzem terytorialnym, ma prawo wystąpić strona niebędąca państwem bandery (art. 6). Upoważnienie może przewidywać warunki oraz ograniczenia interwencji (art. 8).

Każda strona może w deklaracji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy określić warunki wykonywania jurysdykcji przez inne państwa w stosunku do statków jej bandery lub u niej zarejestrowanych. W takim przypadku postanowienia umowy statuujące prawa i obowiązki państwa bandery i państwa interweniującego w zakresie wykonywania jurysdykcji winny być stosowane odpowiednio (art. 3 ust. 5, art. 4 ust. 3).

Władze państwa-strony, które mają uzasadnione podstawy do podejrzenia, że statek bez przynależności państwowej uczestniczy w nielegalnym obrocie, winny poinformować o tym inne zainteresowane strony (których dana sprawa dotyczy) oraz mogą wystąpić do nich z wnioskiem o odpowiednią pomoc. Strona, która podjęła odpowiednie działania w związku z uzyskaną informacją lub wnioskiem o pomoc, ma obowiązek powiadomienia o nich służb państwa wzywającego (art. 5).

Działania w stosunku do statku bandery innego państwa podjęte na podstawie odpowiedniego upoważnienia sprowadzają się do:

- zatrzymania statku i wejścia na jego pokład;
- ustanowienia efektywnej kontroli nad statkiem i każdą osobą tam się znajdującą;
- odprowadzenia statku na wody terytorialne i zatrzymania go tam dla celów dalszego postępowania karnego;
- wszczęcia postępowania mającego na celu ustalenie, czy zostało popełnione przestępstwo, oraz zabezpieczenie odpowiednich dowodów;
- przeprowadzenia przeszukania na pokładzie statku (a w tym żądania otwarcia kontenerów i pobrania odpowiednich próbek substancji);
- przesłuchania osób znajdujących się na statku;
- żądania wydania dokumentów, ksiąg lub rejestrów statku (art. 9).

Gdy na podstawie zebranych dowodów istnieje uzasadnione podejrzenie, że statek brał udział w nielegalnym obrocie, organy państwa interweniującego mają prawo orzec o aresztowaniu członków załogi oraz zatrzymaniu statku. Zawiadomienie o tym fakcie winno być bezzwłocznie przesłane władzom państwa bandery (art. 10). Podstawą działań podejmowanych w oparciu o art. 9 i 10 jest prawo państwa interweniującego (art. 11 ust. 1).

Informacje o materiale dowodowym zebranym w sprawie powinny być przesłane odpowiednim organom państwa bandery, które ma prawo na ich podstawie poinformować państwo interweniujące o skorzystaniu z pierwszeństwa w sprawowaniu jurysdykcji. W takim przypadku dotychczasowe dochodzenie może być uznane za część postępowania karnego przed organami wymiaru sprawie-

dliwości państwa bandery (art. 14). Państwo interweniujące uprawnione jest do odmowy wydania osób podejrzanych tylko wtedy, gdy przepisy karne państwa wykonującego jurysdykcję przewidują możliwość orzeczenia kary śmierci (art. 16).

W celu wykonania umowy każda strona zobowiązana jest do wyznaczenia organów właściwych dla wydawania upoważnień do sprawowania jurysdykcji i przysyłania odpowiednich wniosków do władz innego państwa (art. 17). Komunikacja między tymi organami ma być bezpośrednia (np. przy użyciu telefaksu, Internetu), co zapewnia szybką wymianę informacji w sprawach zwalczania nielegalnego obrotu (art. 18).

Omawiane porozumienie weszło w życie w dniu 1 maja 2000 roku. Do chwili obecnej ratyfikowane zostało przez 15 państw. Nie ma jednak podstaw do twierdzenia, iż tak mała liczba stron prowadzi do mniejszej efektywności w walce z nielegalnym obrotem na morzu pełnym w regionie europejskim. Współpraca w tym zakresie regulowana jest bowiem przez liczne umowy bilateralne, dyspozycje art. 17 konwencji z 1988 roku oraz konwencję NZ z 1982 roku o prawie morza. Mimo to umowa z 1995 roku przynosi jej stronom korzyści w postaci ujednolicenia procedur w europejskim obszarze prawnym oraz zinstytucjonalizowania współpracy (przewiduje ona ustanowienie Komitetu Ekspertów zwoływanego na wniosek strony przez Sekretarza Generalnego RE w celu analizy jej funkcjonowania i zgłaszania propozycji ewentualnych zmian – art. 32).

* * *

Organizacja Narodów Zjednoczonych stwarza państwom możliwość wielostronnego podejścia do problemu nielegalnego obrotu. Swoją działalnością obejmuje bowiem:

- zapobieganie i zwalczanie „prania” pieniędzy, zjawiska narkomanii, czy zorganizowanej przestępczości;
- rozwój alternatywny w regionach zagrożonych nielegalną uprawą;
- kontrolę środków odurzających i substancji psychotropowych;
- współpracę w sprawach karnych;
- pomoc techniczną.

Pamiętać jednak należy, że ONZ w sprawach społecznych jest organizacją powołaną do dialogu między suwerennymi państwami. Kompetencje jej organów sprowadzają się przede wszystkim do studiów, sprawozdań, dyskusji, zapoczątkowania negocjacji oraz zaleceń. Funkcje wykonawcze, tak ważne w zwalczaniu przestępczości, są znikome (np. UNDCP). Istnieją koncepcje przewidujące przekazanie organizacji kompetencji do koordynowania działań wojskowo-policyjnych w ramach tzw. światowej wojny przeciwko nielegalnemu obrotowi narkotykami (*world war on drug trafficking*). Działania te miałyby być przeprowadzane z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ²⁰⁵. Jednakże na podstawie

²⁰⁵ R. Clutterbuck, *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, London 1990, s. 191–193.

art. 39 Karty NZ Rada Bezpieczeństwa nie mogłaby zdecydować o rozpoczęciu „światowej wojny przeciwko narkotykom”. Sankcje przewidziane w rozdziale VII Karty dotyczą sytuacji zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji. Ich celem jest odpowiedzialność państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego, a nie zorganizowanych grup przestępczych. „Wojna przeciwko narkotykom” mogłaby być przeprowadzona tylko w przypadku stosowania sankcji w stosunku do państwa trudniącego się lub wspomagającego nielegalny obrót, jednocześnie zagrażającego lub naruszającego pokój. Realizacja powyższych koncepcji wymagałaby zatem zmian Karty NZ. Jest ona obecnie niemożliwa, ponieważ mogłaby prowadzić do pogwałcenia podstawowych zasad prawa międzynarodowego (m.in. zasady suwerennej równości oraz nieinterwencji w sprawy wewnętrzne drugiego państwa) oraz destabilizacji stosunków międzynarodowych.

Mimo braku funkcji wykonawczych ONZ odgrywa nadal poważną rolę w walce z nielegalnym obrotem jako centrum wymiany informacji, w którym powstają inicjatywy międzynarodowe, implementowane już w następnych fazach współpracy między państwami, bardziej wyspecjalizowanej i regionalnej. Co więcej, podkreśla się, iż skuteczność zwalczania przestępczości o charakterze międzynarodowym uzależniona jest od zgodności przedsięwzięć regionalnych i bilateralnych z założeniami wypracowanymi w ramach ONZ²⁰⁶.

Jednakże nie zawsze inicjatywy o charakterze regionalnym pokrywają się z rozwiązaniami przyjętymi w ramach ONZ. Nie wynika to z niedoskonałości norm regionalnych, obowiązujących na przykład w UE. Jest to raczej konsekwencją narastającej krytyki wobec konwencji ONZ dotyczących przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Owa krytyka zarzuca uregulowaniom ONZ skostniałość i jednostronność w kwestii polityki w stosunku do narkotyków i ich konsumentów. Reprezentują one bowiem stanowisko prohibicyjne, sprowadzające się do objęcia represją karną nie tylko sfery podaży, ale również popytu na narkotyki. Przejawem podejścia prohibicyjnego jest art. 3 ust. 2 konwencji z 1988 roku. Geneza tego przepisu wiąże się z jednej strony z wysiłkami dyplomatycznymi Stanów Zjednoczonych na rzecz globalizacji prohibicji, a z drugiej strony, ze staraniami krajów – producentów narkotyków, które chciały wprowadzić w uregulowaniach ONZ „równowagę obowiązków” w postaci przepisów nakładających specyficzne obowiązki w sferze prawnokarnej również na kraje konsumenckie²⁰⁷. Wynikiem powyższego jest wniosek, iż prawnomiędzynarodowe zwalczanie nielegalnego obrotu narkotykami nie jest w pełni apolityczne. Konwencje NZ, a w tym organy ONZ, reprezentują stanowisko części państw ze Stanami Zjednoczonymi na czele. W pozostałych państwach, w szczególności w obszarze europejskim, w mniejszym bądź większym stopniu podnoszone są poglądy antyprohibicyjne,

²⁰⁶ C. Fijnaut, *Transnational Crime and the Role of the United Nations in Its Containment through International Cooperation: A Challenge for the 21st Century*, EJCLCJ 2000, vol. 8, s. 125–126.

²⁰⁷ K. Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji...*, s. 44, 371–372.

sprowadzające popyt na narkotyki nie do sfery prawnokarnej, lecz społeczno-zdrowotnej. Stąd też art. 3 ust. 2 konwencji z 1988 roku stał się przedmiotem licznych prób elastycznej wykładni, zmierzającej do urzeczywistnienia polityki permissywnej zamiast prohibicji.

W związku z powyższym rodzi się pytanie, czy przedmiotem regulacji prawnomiędzynarodowych powinna być kwestia kryminalizacji czynności konsumencyjnych? Jak podkreśla K. Krajewski, konwencje ONZ nie powinny wychodzić poza unormowania dotyczące podaży. W polityce wobec popytu na narkotyki należy wykazać więcej zaufania do odpowiedzialności poszczególnych państw i dać im większą swobodę jej kształtowania. K. Krajewski wskazuje, że w przeciwnym razie konwencje NZ będą zawsze postrzegane jako narzędzie w ręku zwolenników jednej opcji (prohibicyjnej), co nie wpływa korzystnie na zakres akceptacji ich postanowień. Podkreśla on przy tym, iż opinia o konwencji z 1988 roku jako istotnej przeszkodzie na drodze rozwijania systemu permissywno-leczniczego, który zdobywa coraz szersze uznanie, jest ze wszech miar uzasadniona. Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby skreślenia art. 3 ust. 2 konwencji z 1988 roku²⁰⁸. Akceptując powyższy pogląd, dodać należy, że w ewentualnych pracach nad projektem nowej umowy międzynarodowej, zastępującej konwencję z 1988 roku, problem kryminalizacji popytu na narkotyki powinien być pozostawiony poza sferą oddziaływania prawa międzynarodowego. Na pewno wpłynęłoby to korzystnie na współpracę międzynarodową w zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami oraz w dużym stopniu pozbawiło tę współpracę elementów politycznych.

Działalność organów Rady Europy ma przede wszystkim charakter regulacyjny. Jako forum dialogu między państwami europejskimi organizacja ma znaczny wpływ na kształt prawa międzynarodowego w europejskiej przestrzeni prawnej, a w tym regionalnych unormowań dotyczących zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Mimo iż w tym zakresie funkcje i kompetencje Rady Europy i ONZ są zbieżne, relacje między tymi organizacjami nie polegają na rywalizacji, ale na współdziałaniu²⁰⁹. Winston Churchill, przemawiając 17 sierpnia 1949 roku w Zgromadzeniu Doradczym RE, stwierdził: „Nie jesteśmy w żadnym wypadku rywalem organizacji światowej; jesteśmy podwładnym i istotnym elementem w jej strukturze”²¹⁰. Konwencje NZ z 1961, 1971 i 1988 roku stanowią więc nadal podstawę współpracy państw europejskich w walce z nielegalnym obrotem. Umowy zawarte pod auspicjami Rady Europy mają charakter uzupełniający (konwencja z 1990 roku) lub wykonawczy (umowa z 1995 roku). Organy RE oraz Grupa Pompidou, wypełniając funkcje powierzone jednocześnie organom ONZ, wzbogacają dorobek systemu ONZ o podejście regionalne do zagadnień zapobiegania i zwalczania przestępczości o charakterze międzynarodowym.

²⁰⁸ Ibidem, s. 390–391.

²⁰⁹ Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 309–310.

²¹⁰ Cyt. za: A.H. Robertson, *The Council of Europe...*, s. 495.

ROZDZIAŁ III

PRAWO UNIJNE

1. *Acquis communautaire*

1.1. Traktaty

Przed zmianami określonymi w TA traktat z Maastricht w art. K.1 wskazywał jako przedmiot wspólnego zainteresowania walkę z narkomanią (z wyłączeniem współpracy sądowej, celnej i policyjnej), współpracę sądową, celną oraz współdziałanie policji w celach prewencyjnych i walki z nielegalnym obrotem narkotykami. Po wejściu w życie TA środki przeciwko narkomanii wyłączone zostały z dziedzin III filaru, który zgodnie z art. 29 TUE²¹¹ objął: współpracę policyjną, celną i innych właściwych organów (bezpośrednio, jak i za pośrednictwem Europolu), współpracę pomiędzy organami sądowymi i innymi właściwymi władzami (włączając w to współdziałanie poprzez Eurojust) oraz harmonizację zasad prawa karnego. Jak stwierdził C. Mik, postanowienia TUE nie formułowały ogólnych zobowiązań państw UE w zakresie III filaru tak jednoznacznie, jak w II filarze. Jednakże z regulacji tytułu VI TUE można było wysnuć obowiązek współpracy między państwami członkowskimi²¹². Dotyczy to również zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami.

Zauważalna była tendencja do włączenia niektórych obszarów III filaru w zakres wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Powodem tego jest nowa interpretacja źródeł zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego UE. Wśród nich obok terroryzmu znalazła się również przestępczość o charakterze międzynarodowym związana z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi²¹³. Już przed wejściem w życie traktatu z Maastricht Rada Europejska zdefiniowała nielegalny obrót narkotykami jako „specific objective” w polityce zagranicznej UE. Raport ze szczytu w Lizbonie (26–27.06.1992 r.) stanowił: „W każdej sferze Unia powinna zdefiniować szczególne

²¹¹ Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2.

²¹² C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 357.

²¹³ A. Gruszcak, *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, SE 2000, nr 3, s. 106.

cele, aby wybrać sprawy mogące być przedmiotem wspólnego działania; tymi celami mogą być między innymi: [...] wzmocnienie istniejącej współpracy w sprawach międzynarodowego zainteresowania w postaci zwalczania [...] nielegalnego obrotu narkotykami”²¹⁴. W wystąpieniu na konferencji „The Development of a Common European Security and Defence Policy – the Integration Project of the Next Decade” (Berlin, 17.12.1999 r.) J. Solana stwierdził: „Zagrożenie terroryzmem, międzynarodowy handel narkotykami, pranie pieniędzy, rozszerzanie się AIDS stawiają nowe zglobalizowane problemy i nową odpowiedzialność; niełatwy rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa od Traktatu z Maastricht pozwolił nam zastosować jedynie ograniczone środki odpowiedzi na te wyzwania”²¹⁵.

Zwalczanie nielegalnego obrotu narkotykami było i jest przedmiotem regulacji tytułu V TUE²¹⁶, mimo że jego postanowienia wprost o tym nie stanowią. Wskazuje się, iż przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE może być traktowane jako uzupełnienie dotychczasowych form współpracy w III filarze²¹⁷. Przykładem konkretnych działań UE w stosunkach zewnętrznych jest udział, przy współpracy z UNDCP, w rozbudowie infrastruktury antynarkotkowej oraz rozwoju alternatywnym w państwach afrykańskich²¹⁸.

Zmiany w zakresie podejścia UE do nielegalnego obrotu narkotykami wprowadził TL. Wiązało się to z likwidacją III filaru UE i od dawna oczekiwanym „uwspólnotowaniem”²¹⁹ europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która obejmuje również kwestie zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zaliczona została do kompetencji dzielonych między UE a państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 lit. j TFUE²²⁰). Wiąże się z tym radykalna zmiana w podejściu UE do prawa karnego, które nie jest już przedmiotem współpracy międzyrządowej, ale polityki „wspólnotowej”. W przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości znalazła zastosowanie metoda regulacji typowa dla dawnego I filaru UE (tzw. metoda wspólnotowa). Międzyrządowe podejście zachowano we współpracy sądowej w sprawach

²¹⁴ Za: G. Estievenart, *The Fight Against Drugs after Maastricht and the Role of the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, [w:] *Inventory of EC (legal) texts on drugs*, Luxembourg 1993, s. 15–16.

²¹⁵ Za: A. Gruszcak, *III filar...*, s. 106.

²¹⁶ Dz. Urz. UE, C 326/2012, s. 13.

²¹⁷ A. Gruszcak, *Unia Europejska wobec przestępczości...*, s. 66.

²¹⁸ Zob. Rozporządzenie Rady 2040/97 z 13 października 1997 roku w sprawie współpracy północ-południe w kampanii przeciwko narkotykom i uzależnieniu od narkotyków, Dz. Urz. UE, L 287, 21.10.1997, s. 1–5; rozporządzenie weszło w życie z dniem 24 października 1997 roku.

²¹⁹ Pojęcie to ma raczej charakter symboliczny w związku z tym, że Wspólnota Europejska wraz z wejściem w życie TL przestała istnieć.

²²⁰ Dz. Urz. UE, C 326/2012, s. 47.

karnych i współpracy policyjnej. Tym samym przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości łączy w sobie dwie metody integracji, plasując się między politykami wewnętrznymi UE a międzyrządową Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa²²¹.

Postanowienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości znajdują się po TL w tytule V TFUE (wcześniej, w związku z międzyrządowym charakterem współpracy w ramach III filaru, znajdowały się w TUE). Zgodnie z art. 67 ust. 3 TFUE UE dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających i zwalczających przestępczość oraz za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów. Współpraca ma również obejmować w miarę potrzeby zbliżanie przepisów karnych. Nie ulega wątpliwości, że zwalczanie nielegalnego obrotu środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi znajduje się w sferze polityki UE. TFUE oferuje w tym zakresie podejście wielopłaszczyznowe, a w tym: środki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (art. 77 i n.), współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (art. 82 i n.) oraz współpracę policyjną (art. 87 i n.). Poza procesowymi aspektami współpracy sądów i organów ścigania w zwalczaniu przestępczości UE w ramach kompetencji dzielonej z państwami członkowskimi dysponuje również możliwością stanowienia norm prawno-materialnych. Zgodnie z art. 83 TFUE Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określenia przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. Do powyższych dziedzin przestępczości zaliczany jest nielegalny handel narkotykami.

1.2. Prawo pochodne

Poniżej postaram się przybliżyć dorobek prawny UE w dziedzinie przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi narkotykami, poczynając od regulacji mających na celu zwalczanie nielegalnej uprawy i wytwarzania poprzez harmonizację prawa krajowego i współpracę odpowiednich służb w walce z nielegalnym obrotem. Omawianie dorobku zakończę natomiast na środkach związanych z konfiskatą mienia pochodzącego z nielegalnego obrotu i zapobieganiem narkomanii. Pamiętać należy, że znaczną część prawa pochodnego UE w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu stanowią akty prawne przyjęte przed wejściem w życie TL, a w tym wspólne działania i decyzje ramowe. O ile charakter prawny tych drugich nie budził wątpliwości (zbliżone były cechami do dyrektyw,

²²¹ J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 382.

które po TL stanowią źródło prawa w sprawach karnych), o tyle wspólne działania wzbudzały kontrowersje wokół ich wiążącej natury²²².

Środkom przeciwdziałania nielegalnym uprawom i produkcji narkotyków poświęcona została rezolucja Rady z dnia 16 grudnia 1996 roku²²³. Uzupełnia ona działania określone w art. 22 i 26 konwencji z 1961 roku oraz art. 14 konwencji z 1988 roku przy uwzględnieniu specyfiki nielegalnego rynku w Europie. Państwom UE zaleca się kryminalizację obrotu nasionami *cannabis*. Jednocześnie rezolucja wskazuje na potrzebę ustanowienia zakazu uprawy konopi indyjskich w szklarniach, z wyłączeniem hodowli prowadzonych dla celów naukowych i na podstawie odpowiedniego zezwolenia. Rada zaleca również poprawę skuteczności organów ścigania w zwalczaniu lub likwidacji nielegalnych upraw i produkcji narkotyków. Służyć ma temu sprawna wymiana informacji między służbami różnych państw, współpraca z laboratoriami kryminalistycznymi, szkolenia i seminaria, rozwój technologii w wykrywaniu nielegalnych upraw oraz wypracowanie w ramach Europolu podreżnika dotyczącego przeciwdziałania nielegalnym uprawom i produkcji²²⁴.

Na szczególną uwagę zasługują instrumenty prawne zmierzające do zbliżenia ustawodawstw antynarkotykowych państw UE. Celem harmonizacji jest przede wszystkim usprawnienie współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnego obrotu na obszarze UE. Zbliżanie ustawodawstw państw UE określających środki zwalczania narkomanii i przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi narkotykami objęte było wspólnym działaniem 96/750 z dnia 17 grudnia 1996 roku²²⁵. *Joint action* ściśle łączyło współpracę państw UE w walce z nielegalnym obrotem z kwestią zbliżania ustawodawstw krajowych (wynikało to z preambuły i art. 1). Z jednej strony dotyczyło ono harmonizacji procedur policyjnych, celnych i sądowych (art. 2), a z drugiej ujednolicenia przepisów materialnych (art. 4 i art. 9). Zgodnie z art. 4 wspólnego działania zadaniem państw UE jest zapewnienie, aby kary za nielegalny obrót należały do kategorii najsurowszych, zasądzanych za przestępstwa o porównywalnej szkodliwości. Postanowienie to nawiązywało do rezolucji Rady z 20 grudnia 1996 roku w sprawie skazywania za poważne przestępstwo nielegalnego obrotu narkotykami²²⁶.

²²² Zob. P.Ch. Müller-Graff, *The Legal Bases of the Third Pillar and Its Position in the Framework of the Union Treaty*, CMLR 1994, vol. 31, nr 3, s. 509–510; D. O’Keeffe, *Recasting the Third Pillar*, CMLR 1995, vol. 32, nr 4, s. 914; W. Czapliński, *III filar Unii Europejskiej – Współpraca Sądowa i Policji w Sprawach Karnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 118.

²²³ Rezolucja Rady w sprawie środków zwalczania i likwidacji nielegalnej uprawy i produkcji narkotyków w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 389, 23.12.1996, s. 1.

²²⁴ T. Srogosz, *Ustawa...*, s. 45.

²²⁵ Wspólne działanie dotyczące zbliżenia ustawodawstw i praktyk państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie walki z narkomanią oraz zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami, Dz. Urz. UE, L 342, 31.12.1996, s. 6–8; wspólne działanie weszło w życie w dniu przyjęcia.

²²⁶ Dz. Urz. UE, C 10, 11.01.1997, s. 3–4.

W niej Rada zachęciła państwa UE do zapewnienia w prawie krajowym możliwości nakładania kar izolacyjnych. Zgodnie z rezolucją do czynników decydujących o karze pozbawienia wolności należą: rozmiar nielegalnego obrotu, rozmiar korzyści płynących z nielegalnego obrotu, udział w zorganizowanej grupie przestępczej, kierownictwo grupą kryminalną oraz posługiwanie się nieletnimi. Postanowienie art. 9 joint zobowiązywało państwa UE, biorąc pod uwagę ich zasady konstytucyjne i podstawowe zasady systemu prawnego, do kryminalizacji publicznego nakłaniania do używania i produkcji narkotyków, w szczególności za pomocą Internetu. Wspólne działanie obligowało również do ustanowienia odpowiednich regulacji na poziomie krajowym obejmujących narkotyki syntetyczne. Ich celem jest zapewnienie szybkiego systemu informacji w przypadku pojawienia się w państwach UE nowej substancji (art. 5). W art. 3 i 8 wskazano wymóg podjęcia środków przeciwdziałających nielegalnemu przepływowi oraz uprawie narkotyków na obszarze UE (w tym „narkoturystyce”). Mają one między innymi sprowadzać się do zacieśnienia współpracy między służbami policyjnymi, celnymi i organami sądowymi (art. 6). Założeniem wspólnego działania było przede wszystkim zapewnienie, aby państwa UE wypełniały postanowienia konwencji NZ z 1961, 1971 i 1988 roku dotyczące przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi narkotykami. Jego zadaniem było również optymalne zwiększenie efektywności działań opartych na postanowieniach powyższych konwencji²²⁷.

Mimo tak istotnej roli w systemie unijnych instrumentów prawnych traktujących o przeciwdziałaniu nielegalnemu obrotowi, wspólne działanie 96/750, tak jak inne środki oparte na art. K.3 ust. 2 lit. b traktatu z Maastricht, było przedmiotem sporów doktrynalnych wokół jego wiążącego charakteru. Kontrowersje wynikają również z treści dokumentu. Z jednej strony użyto w nim metody imperatywnej (*Member States shall..., Member States undertake...*), a z drugiej preambuła stanowiła, że „[...] przepisy niniejszego wspólnego działania pozostają bez uszczerbku dla ogólnej zasady, że państwo członkowskie może zachować lub rozwijać własną krajową politykę w dziedzinie walki z narkotykami na swoim terytorium”. W praktyce mogły zatem pojawić się głosy dopuszczające odstępstwa od przyjętej we wspólnym działaniu harmonizacji ustawodawstw krajowych. Ich argumentacja mogła sprowadzać się do kwestii niewiążącego charakteru aktu unijnego oraz możliwości kształtowania autonomicznej krajowej polityki kryminalnej. Przeciwnicy takiego stanowiska podzielają pogląd, zgodnie z którym brak zgody co do natury prawnej i mocy obowiązującej wspólnego działania może dotyczyć jedynie przypadków, gdy akt prawny nie zawiera wyraźnych przepisów obligujących²²⁸.

Wątpliwości budziła także harmonizacja ustawodawstwa karnego w państwach członkowskich dotycząca penalizacji „prania” pieniędzy. Była ona

²²⁷ Por. preambuła i art. 7 joint action.

²²⁸ S.M. Amin, *Współpraca...*, s. 129.

przedmiotem art. 2 dyrektywy 91/308, a więc współpraca w ramach III filaru regulowana była nieprawidłowo – instrumentem wspólnotowym. Powyższej kwestii dotyczy jednak także decyzja ramowa z 26 czerwca 2001 roku w sprawie „prania” pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa²²⁹. Zobowiązuje ona państwa UE do tego, aby nie czynić i nie utrzymywać zastrzeżeń do art. 6 konwencji RE z 1990 roku (przepis ten statuuje zobowiązanie kryminalizacji „prania” pieniędzy). Decyzja ramowa obliгуje również do zbliżenia unormowań dotyczących kar i konfiskaty mienia odpowiadającego korzyściom pochodzącym z przestępstwa.

Harmonizacja ustawodawstwa karnego w dziedzinie zwalczania nielegalnego obrotu jest przedmiotem decyzji ramowej ustanawiającej minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego obrotu narkotykami. Decyzja ramowa określa jednocześnie wspólne podejście państw UE do walki z nielegalnym obrotem. Państwa UE mają na jej podstawie podjąć niezbędne kroki w celu kryminalizacji nielegalnego obrotu narkotykami, na który składają się czyny popełnione umyślnie i bez zezwolenia, sprowadzające się do: produkcji, wytwarzania, sporządzania wyciągów, przygotowania, oferowania, proponowania sprzedaży, rozprowadzania, sprzedaży, dostarczania na wszelkiego rodzaju warunkach, pośrednictwa, wysyłki, przesyłania w tranzycie, przewożenia, przywozu lub wywozu narkotyków, uprawy maku lekarskiego, krzewu koka lub rośliny konopi, posiadania lub nabywania narkotyków dla prowadzenia powyżej wymienionych działań, wytwarzania, przewozu lub rozprowadzania półproduktów, wiedząc, że mają one być użyte do celów nielegalnej produkcji lub wytwarzania narkotyków. Decyzja ramowa nie obejmuje zachowań realizowanych w celu konsumpcji własnej w sposób określony w prawie krajowym oraz używania narkotyków. Państwa UE zobowiązane zostały do podjęcia niezbędnych środków w celu penalizacji podżegania, pomocnictwa lub usiłowania popełnienia jednego z wyżej wymienionych czynów składających się na nielegalny obrót, z tym że możliwe jest wyłączenie spod odpowiedzialności karnej usiłowania oferowania lub przygotowania narkotyków oraz usiłowania posiadania narkotyków w celu nielegalnego obrotu. Decyzja ramowa obliгуje do ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych. Górna granica kary za nielegalny obrót ma mieścić się w przedziale od 1 roku do 3 lat. Surowiej karane mają być czyny dotyczące dużych ilości narkotyków, narkotyków powodujących największy uszczerbek dla zdrowia lub powodujących znaczną szkodę dla zdrowia pewnej liczby osób oraz czyny polegające na nielegalnym obrocie półproduktami popełnione w zorganizowanej grupie. W tych przypadkach górna granica kary ma mieścić się w przedziale od 5 do 10 lat pozbawienia wolności. Najsurowiej karany ma być nielegalny obrót narkotykami

²²⁹ Dz. Urz. UE, L 182, 5.07.2001, s. 1 2; decyzja ramowa weszła w życie 5 lipca 2001 roku; końcową datę jej implementacji w prawie krajowym wyznaczono na 31 grudnia 2002 roku.

w ramach zorganizowanej grupy przestępczej (górną granicą kary ma wynosić co najmniej 10 lat pozbawienia wolności). Państwa członkowskie zobowiązane zostały również do podjęcia niezbędnych środków w celu umożliwienia konfiskaty substancji pochodzących z nielegalnego obrotu, przeznaczonych do tego celu narzędzi oraz korzyści pochodzących z nielegalnego obrotu, lub mienia, którego wartość odpowiada tej korzyści, wartości substancji lub narzędzi. Decyzja ramowa umożliwia państwom UE podjęcie środków celem złagodzenia kar, gdy sprawca zaprzestał działalności przestępczej związanej z nielegalnym obrotem oraz udzielił odpowiednim organom informacji, których nie były one w stanie uzyskać w inny sposób, pomocnych w postępowaniu karnym (tj. ułatwiających zapobieganie lub zmniejszenie rozmiaru skutków przestępstwa, ujawnienie lub pociągnięcie do odpowiedzialności karnej pozostałych sprawców, zgromadzenie dowodów lub zapobieżenie popełnieniu kolejnych przestępstw związanych z nielegalnym obrotem). W decyzji ramowej zobowiązano także państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu ustanowienia odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa nielegalnego obrotu popełnione na ich korzyść przez osobę działającą indywidualnie lub jako członek organu osoby prawnej, zajmujący kierownicze stanowisko. Odpowiedzialność osób prawnych ma również obejmować przypadki, w których brak nadzoru lub kontroli ze strony powyżej wymienionych osób umożliwił popełnienie przestępstw nielegalnego obrotu na korzyść osoby prawnej przez osobę pozostającą pod jej zwierzchnictwem. Osoby prawne mają podlegać skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom. Decyzja ramowa wskazuje tu następujące sankcje: grzywnę, karę pieniężną, pozbawienie prawa do ulg podatkowych lub innych świadczeń lub pomocy ze środków publicznych, tymczasowe lub trwałe pozbawienie prawa do wykonywania działalności gospodarczej, oddanie pod dozór sądu, sądowy nakaz likwidacji, tymczasowe lub trwałe zamknięcie pomieszczeń i urządzeń wykorzystanych do popełnienia przestępstwa, konfiskata substancji, narzędzi użytych w nielegalnym obrocie, korzyści lub mienia o wartości odpowiadającej korzyściom. Państwa UE zobowiązane zostały jednocześnie do podjęcia środków niezbędnych do ustanowienia jurysdykcji w odniesieniu do przestępstwa nielegalnego obrotu, popełnionego w całości lub części na ich terytorium, przez ich obywateli lub na korzyść osoby prawnej mającej siedzibę na ich terytorium. Państwa mogą wyłączyć jurysdykcję, gdy nielegalny obrót miał miejsce poza jego terytorium. Jeżeli państwo nie wydaje własnych obywateli, powinno ustanowić jurysdykcję w stosunku do przestępstwa popełnionego za granicą przez swojego obywatela.

W regulacjach unijnych znaczącą rolę odgrywa współdziałanie właściwych służb i instytucji w zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Nie zostało ono ograniczone jedynie do współpracy organów ścigania. Ujęte jest szeroko, obejmując służby policyjne, celne, sądy, instytucje kredytowe i finansowe oraz przedsiębiorstwa handlowe.

O konieczności zwiększenia współpracy między policją, służbami celnymi i organami sądowymi stanowił art. 6 wspólnego działania 96/750. Rezolucją z dnia 29 listopada 1996 roku²³⁰ Rada zaleciła państwom UE ustanawianie porozumień między władzami policyjnymi i celnymi w celu zacieśnienia współpracy i podziału kompetencji w zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami. Porozumienia mają zawierać między innymi postanowienia dotyczące: szczegółowej delimitacji właściwości organów policji i służb celnych, wymiany odpowiednich informacji śledczych, wymiany doświadczeń dotyczących *modus operandi*, wymiany funkcjonariuszy łącznikowych, wspólnych zespołów i patroli policyjno-celnych, wspólnych programów szkoleniowych oraz wspólnych procedur operacyjnych.

We wspólnym działaniu (joint action) 97/372²³¹ Rada zwróciła uwagę na konieczność wzmocnienia współpracy między organami celnymi państw członkowskich w ramach Systemu Informacji Celnej (CIS) oraz innych kanałów łączności, takich jak: AIR-Info, Balkan-Info, Cargo-Info, Mar-Info i Yacht-Info. Służby celne powinny w większym zakresie organizować wspólne operacje kontrolne na szczeblu międzynarodowym. Wskazano również na korzyści wymiany informacji policyjnych i celnych przy wykorzystaniu usług instytucji międzynarodowych (np. ICPO–Interpol, Europol). Rada podkreśliła, że w walce z nielegalnym obrotem narkotykami niezbędna jest współpraca między służbami celnymi oraz sektorem handlowym, a w tym transportowym. Zgodnie z postanowieniami wspólnego działania 96/698²³² współdziałanie organów celnych i organizacji handlowych powinno sprowadzać się między innymi do: wymiany informacji o przewożonych osobach i towarach, dostępu służb celnych do handlowych systemów informacyjnych, weryfikacji personelu przedsiębiorstw handlowych, szkolenia pracowników przedsiębiorstw oraz oceny i rozwoju procedur zabezpieczeń stosowanych w przedsiębiorstwach.

Regulacje unijne dotyczące współpracy odpowiednich służb w zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami wykształciły instytucje „jednoczesnych śledztw” (*simultaneous investigations*) i wspólnych zespołów śledczych (*joint investigations teams*) oraz system przesyłania próbek narkotyków dla celów śledczych. Zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 25 kwietnia 2002 roku²³³ pożąda-

²³⁰ Rezolucja w sprawie ustanawiania policyjno-celnych umów dotyczących walki z narkotykami, Dz. Urz. UE, C 375, 12.12.1996, s. 1–2.

²³¹ Wspólne działanie z 9 czerwca 1997 roku dotyczące poprawy kryteriów ustalania celów, metod selekcji, itp., oraz zbierania informacji celnych i policyjnych, Dz. Urz. UE, L 159, 17.06.1997, s. 1–2; joint action weszło w życie w chwili przyjęcia.

²³² Wspólne działanie z 29 listopada 1996 roku w sprawie współpracy między organami celnymi a organizacjami biznesowymi w zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami, Dz. Urz. UE, L 322, 12.12.1996, s. 3–4; wspólne działanie weszło w życie w dniu 12 grudnia 1996 roku.

²³³ Zalecenie w sprawie ulepszonych metod śledczych w walce przeciwko zorganizowanej przestępczości powiązanej ze zorganizowanym nielegalnym obrotem narkotykami: jednoczesne śledztwa dotyczące nielegalnego obrotu i korzyści organizacji przestępczych, Dz. Urz. UE, C 114, 15.05.2002, s. 1–2.

ne jest prowadzenie postępowań karnych w różnych państwach UE w tym samym czasie co do czynów nielegalnego obrotu oraz korzyści majątkowych uzyskanych przez grupy przestępcze. Rada zaleciła ponadto powoływanie wspólnych zespołów śledczych złożonych z funkcjonariuszy z różnych państw UE²³⁴. Współdziałanie organów ścigania opierać ma się również na przesyłaniu próbek substancji kontrolowanych dla celów śledczych. Na podstawie decyzji Rady 2001/419²³⁵ ustanowiono system krajowych jednostek odpowiedzialnych za wymianę próbek.

Jak już podkreślono wcześniej, w walce z nielegalnym obrotem istotnym instrumentem jest konfiskata dochodów pochodzących z przestępstwa oraz współpraca międzynarodowa w tym zakresie. Dlatego też na szczególną uwagę zasługuje decyzja ramowa z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa²³⁶. Zgodnie z nią państwa członkowskie zostały zobligowane do przyjęcia odpowiednich środków celem umożliwienia konfiskaty, w całości lub w części, narzędzi i korzyści z przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku, lub mienia, którego wartość odpowiada takim korzyściom. Rozszerzone uprawnienia do konfiskaty (art. 3 decyzji ramowej) odnoszą się między innymi do osoby skazanej za przestępstwo popełnione w ramach organizacji przestępczej, polegające na nielegalnym handlu narkotykami. Na podstawie art. 3 decyzji ramowej konfiskata może nastąpić w przypadku przekonania sądu, że dane mienie pochodzi z działalności przestępczej (w tym podobnej) osoby skazanej, albo gdy ustalono, że wartość mienia jest nieproporcjonalna w stosunku do legalnych dochodów osoby skazanej. Państwa członkowskie mogły również rozważyć umożliwienie konfiskaty mienia nabytego przez osoby najbliższe sprawcy i mienia przekazanego osobie prawnej, nad którą sprawca sprawuje kontrolę. Państwa członkowskie mogły korzystać z procedur innych niż procedury karne – w celu pozbawienia sprawcy mienia.

W zapobieganiu nielegalnemu obrotowi ważną rolę odgrywają również środki skierowane przeciwko narkomanii. W tym celu Rada, rezolucją z 16 maja 1989 roku, zaleciła stworzenie europejskiego systemu wymiany danych o uzależnieniu od narkotyków²³⁷. Unia Europejska zgodnie z art. 168 ust. 1 uzupełnia działania państw członkowskich w celu zmniejszenia szkodliwych dla zdrowia

²³⁴ Zob. także: decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 roku w sprawie wspólnych zespołów śledczych, Dz. Urz. UE, L 162, 20.06.2002, s. 1–3; decyzja ramowa weszła w życie z dniem 20 czerwca 2002 roku; końcową datę jej implementacji w prawie krajowym wyznaczono na 1 stycznia 2003 roku.

²³⁵ Decyzja z 28 maja 2001 roku w sprawie przesyłania próbek substancji kontrolowanych, Dz. Urz. UE, L 150, 6.06.2001, s. 1–3; decyzja weszła w życie w dniu 1 lipca 2001 r.

²³⁶ Dz. Urz. UE, L 68, 15.3.2005, s. 49–51; termin transpozycji decyzji ramowej upływał w dniu 15 marca 2007 r.

²³⁷ Rezolucja dotycząca europejskiej sieci danych zdrowotnych na temat uzależnienia od narkotyków, Dz. Urz. UE, C 185, 22.07.1989, s. 1.

skutków narkomanii, włącznie z informacją i profilaktyką. Zwalczanie narkomanii opiera się w UE na niewiążących lub politycznych instrumentach w postaci rezolucji, planów i programów działania. Wśród nich istotną rolę odgrywa przyjęta przez Radę UE strategia antynarkotykowa UE na lata 2013–2020, która realizowana jest w ramach planów działania. Pierwszy plan działania UE w zakresie środków odurzających przyjęty został na lata 2013–2016²³⁸. W pierwszej kolejności obejmuje on działania zmierzające do ograniczenia popytu na środki odurzające, obejmujące: 1) poprawę dostępności i skuteczności środków prewencyjnych, 2) wzmocnienie i lepsze ukierunkowanie środków profilaktycznych i odwracających uwagę w celu opóźnienia wieku pierwszego zażycia niedozwolonych środków odurzających, 3) edukowanie na temat zagrożeń oraz skutków wynikających z używania niedozwolonych środków odurzających i innych substancji psychoaktywnych, 4) umożliwienie lepszego reagowania na wyzwania związane z niewłaściwym stosowaniem opioidów wydawanych na receptę i opioidów dostępnych bez recepty oraz innych leków psychoaktywnych, 5) rozszerzenie i rozwijanie różnorodności, osiągalności i dostępności kompleksowych i zintegrowanych terapii uzależnień, 6) rozszerzenie zakresu świadczeń na rzecz rehabilitacji/powrotu do zdrowia, 7) zapewnienie, by świadczenia związane z terapią i pomocą dla potrzebujących dawały lepszy dostęp do środków zmniejszania ryzyka i szkód, tak aby zmniejszać negatywne skutki używania środków odurzających i istotnie zmniejszyć liczbę zgonów związanych bezpośrednio lub pośrednio z używaniem środków odurzających oraz liczbę przypadków zapadania na zakaźne choroby, 8) zwiększenie skali tworzenia, dostępności i zasięgu środków opieki zdrowotnej na rzecz użytkowników środków odurzających przebywających w więzieniu oraz po wyjściu na wolność, aby uzyskać taką samą opiekę jak odnośna opieka dostępna w miejscu zamieszkania, 9) uzgodnienie i rozpoczęcie wdrażania minimalnych, unijnych standardów jakościowych, które pomagają zbudować pomost między nauką a praktyką.

Plan działania na lata 2013–2020 skierowany jest również na ograniczenie podaży środków odurzających, a w tym wzmocnienie skutecznej koordynacji w zakresie egzekwowania prawa i współpracy w ramach UE w celu walki z działaniami związanymi z niedozwolonymi środkami odurzającymi, wzmocnienie skutecznej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości i skutecznego ustawodawstwa w UE, skuteczne reagowanie na bieżące i pojawiające się tendencje w przestępczości związanej z niedozwolonymi środkami odurzającymi. Powyższe cele mają być realizowane między innymi poprzez szkolenia funkcjonariuszy organów ścigania, wzmocnienie działań nakierowanych na zapobieganie przenikaniu prekursorów oraz pre-prekursorów do nielegalnego rynku, walkę z handlem transgranicznym i poprawę bezpieczeństwa na granicach, wzmocnienie współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w UE, wprowadzanie i sto-

²³⁸ D. Urz. UE, C 351/1, 30.11.2013.

sowanie nowych unijnych środków ustawodawczych celem reagowania na nowe substancje psychoaktywne. W realizacji zadań określonych w planie działania uczestniczyć mają nie tylko państwa, ale również Komisja Europejska, Rada i Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), Europol, Eurojust, Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI), Horyzontalna Grupa Robocza do spraw Narkotyków (HDG) oraz Europejska Agencja Leków (EMA).

Acquis UE w dziedzinie zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi stanowi złożony i rozbudowany system przepisów. Jego zaletą jest to, że obejmuje wszystkie etapy procederu, od uprawy czy wytworzenia do „prania” pieniędzy, dostosowując przy tym wypracowane standardy międzynarodowe do warunków unijnych. Jego wadą jest nieprzejrzystość, wynikająca przede wszystkim z braku jednoznacznego zdefiniowania natury prawnej nadal obowiązujących wspólnych działań. Nie sprzyja to efektywnej współpracy w ramach UE. Dlatego też postulować należy rewizję dotychczasowych unormowań antynarkotykowych przy użyciu przyjętych w TL instrumentów prawnych w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a przede wszystkim dyrektyw.

Zgodnie z kompleksowym raportem monitorującym Komisji Europejskiej z dnia 5 listopada 2003 roku w zakresie walki z narkotykami Polska w znacznym stopniu zakończyła swoje dostosowania legislacyjne. Zdaniem Komisji poprawy wymagało wdrażanie krajowego programu przeciwdziałania narkomanii. Niezbędnymi czynnikami są tu: zdolność administracyjna, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, oraz przyznanie wystarczających środków finansowych. Komisja zaleciła jednocześnie wzmocnienie współpracy i koordynacji międzyresortowej. W stosunku do *acquis* w zakresie „prania” pieniędzy Polska w znacznym stopniu zakończyła dostosowanie ustawodawstwa. Zdaniem Komisji konieczne są dalsze dostosowania w celu osiągnięcia pełnej zdolności z najnowszym *acquis*.

2. *Acquis* Schengen

Zgodnie z postanowieniami protokołu dołączonego do TA, włączającego do robek Schengen w ramy prawne UE, na pojęcie *acquis Schengen* składają się unormowania zawarte w:

- układzie z 14 czerwca 1985 roku, podpisanej w Schengen pomiędzy Holandią, Belgią, Luksemburgiem, RFN i Francją, w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach²³⁹;

²³⁹ Dz. Urz. UE, L 239, 22.09.2000, s. 13–18; tekst polski zob. także *Dokumenty europejskie*, t. 2, oprac. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s. 239–245.

- konwencji wykonawczej z 19 czerwca 1990 roku²⁴⁰;
- protokołach akcesyjnych i umowach do porozumień z 1985 i 1990 roku zawartych z Włochami, Hiszpanią, Portugalią, Grecją, Austrią, Danią, Finlandią i Szwecją;
- decyzjach i deklaracjach podjętych przez Komitet Wykonawczy ustanowiony na mocy porozumienia z 1990 roku oraz innych aktach wykonawczych wydanych przez organy, którym Komitet udzielił kompetencji decyzyjnych.

Acquis Schengen obejmuje regulacje dotyczące przekraczania granic zewnętrznych, polityki wizowej, przemieszczania się obywateli państw trzecich w obszarze Schengen, zwalczania nielegalnego przekraczania granic, współpracy policyjnej, współpracy w sprawach karnych, zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami, posiadania i obrotu bronią i amunicją, ochrony danych osobowych oraz wymiany informacji w ramach SIS²⁴¹. Zdaniem F. Emmerta i M. Morawieckiego w odniesieniu do prawnomaterialnej zawartości dorobku Schengen można stwierdzić, że zawiera on szereg przepisów, które w zależności od treści należały do I lub III filaru UE²⁴². Jak słusznie podnosi I. Wróbel, jest to jednak błędna interpretacja reformy amsterdamskiej. W protokole schengenśkim nie ma bowiem postanowienia zawierającego stwierdzenie, że z chwilą wejścia w życie TA dorobek prawny Schengen staje się elementem składowym *acquis* UE. Mamy tu do czynienia z sytuacją analogiczną do tej, którą kształtują traktatowe przepisy o ściślejszej współpracy. Zgodnie z art. 20 TUE w wersji TN, do przyjmowania aktów prawnych koniecznych dla wykonywania ściślejszej współpracy zastosowanie mają odpowiednie postanowienia instytucjonalne TUE i TFUE. Akty te nie są jednak w istocie częścią składową dorobku prawnego UE. Biorąc pod uwagę powyższe, I. Wróbel stwierdza, że *acquis Schengen*, tak jak i regulacje ściślejszej współpracy ustanowionej na podstawie przepisów traktatowych, nie wchodzi w skład dorobku prawnego UE²⁴³. Potwierdza to protokół nr 19 w sprawie dorobku Schengen dołączony do TL. Zgodnie z jego art. 1 współdziałanie państw obszaru Schengen prowadzone będzie w ramach prawnych i instytucjonalnych UE i z poszanowaniem stosownych postanowień TUE i TFUE. Będzie jednak ono nadal traktowane jako wzmocniona współpraca.

Zgodnie z postanowieniami protokołu schengenśkiego dołączonego do TA, Rada UE, która zastąpiła Komitet Wykonawczy Schengen, zobowiązana została do określenia podstaw prawnych dla uregulowań dorobku Schengen. Mogły one opierać się albo na tytule IV TWE, albo na tytule VI TUE. W decyzji 1999/436

²⁴⁰ Dz. Urz. UE, L 239, 22.09.2000, s. 19–62; porozumienie weszło w życie w dniu 26 marca 1995 roku.

²⁴¹ Zob. A. Graś, *Polska a zasada elastyczności na przykładzie acquis Schengen*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, red. Z. Czachór, Warszawa 2002, s. 43–52; *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, red. A. Duff, London 1997, s. 52–53.

²⁴² F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2000, s. 534.

²⁴³ I. Wróbel, *Polityka...*, s. 116.

z 20 maja 1999 roku²⁴⁴ Rada wskazała podstawy postanowień dotyczących zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych w tytule VI TUE. Nie znaczy to jednak, że zostały one włączone do dorobku UE. Na podstawie TL uległy one „uwspólnotowieniu”, tzn. ich podstawą jest już TFUE.

Implementacja unormowań Schengen w ramy UE jest przejawem zastosowania tzw. ściślejszej współpracy. Pod tym pojęciem należy rozumieć sytuację, w której po spełnieniu określonych warunków część państw członkowskich może nawiązać między sobą bliższą współpracę, mimo że nie będą uczestniczyły w niej inne państwa UE²⁴⁵. Celem ściślejszej współpracy jest stworzenie podstaw do dalszej pogłębionej integracji, która w ostateczności ma objąć wszystkie państwa UE²⁴⁶. *Acquis Schengen* wiąże wszystkie państwa UE z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Irlandii. Oba te państwa sprzeciwiły się procesom zmierzającym do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych UE. Wynika to z faktu, że znajdują się już one w obszarze swobodnego przepływu osób, w którym skuteczna współpraca policyjna zapewniona jest już od wielu lat (*Common Travel Area*)²⁴⁷. Jednakże w każdym czasie Irlandia i Zjednoczone Królestwo mogą wystąpić do Rady UE z wnioskiem, aby pojedyncze lub wszystkie unormowania *acquis Schengen* znalazły względem nich zastosowanie. Szczególną pozycję w dorobku Schengen przyznano Danii. Postanowienia regulujące sytuację Danii odbiegają od przepisów protokołu schengenskiego dotyczących Zjednoczonego Królestwa i Irlandii. Sytuacja ta jest bardziej skomplikowana niż w przypadku wspomnianych państw wyspiarskich z uwagi na fakt, że Dania jest uczestnikiem grupy Schengen (zob. protokół nr 22 w sprawie stanowiska Danii dołączony do TL). W pracach w ramach Schengen uczestniczą również na zasadach stowarzyszenia państwa spoza UE – Islandia i Norwegia (od 1999 roku) oraz Szwajcaria (od 2008 roku). W odniesieniu do państw wstępujących do UE istnieje natomiast obowiązek akceptacji całego dorobku Schengen w momencie podjęcia negocjacji.

Umowy schengenskie z 1985 i 1990 roku stanowią źródło zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych UE. Do powyższego sprowadza się zatem podstawowy cel *acquis Schengen*. Wprowadzenie ułatwień w przemieszczaniu się osób na terytorium UE nie jest jednak prostym zadaniem. Wymagało podjęcia środków kompensujących deficyt bezpieczeństwa. Owe środki dotyczą między innymi przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi narkotykami. Nieodzownym etapem nielegalnego obrotu jest bowiem transport środków odurzających i substan-

²⁴⁴ Dz. Urz. UE, L 176, 10.07.1999, s. 1 16; decyzja weszła w życie w dniu 20 maja 1999 roku.

²⁴⁵ *Dokumenty europejskie*, t. 3, s. 36.

²⁴⁶ R. Arnold, *Mechanizm „ściślejszej współpracy” według Traktatu Amsterdamskiego jako przejaw „elastycznej integracji”*, SE 1998, nr 1, s. 13.

²⁴⁷ J. Handoll, *The Free Movement of Persons*, [w:] *Amsterdam. What the Treaty Means*, red. B. Tonra, Dublin 1997, s. 134.

cji psychotropowych przez granice państwowe. Zniesienie kontroli granicznych w znacznym stopniu utrudnia zwalczanie przemytu na terytorium UE. Jak podkreśla M. den Boer, układy schengieńskie są przyczyną rozwoju turystyki narkotykowej, w szczególności na granicy holendersko-niemieckiej²⁴⁸. Dlatego też zawierają one również postanowienia dotyczące zapobiegania i zwalczania nielegalnego obrotu.

Układ z 1985 roku w art. 8 zobowiązuje państwa, które przystąpiły do *acquis Schengen*, do zwalczania na swoich terytoriach w sposób zdecydowany nielegalnego obrotu narkotykami, oraz skutecznego koordynowania swoich akcji w tej dziedzinie. W celu przeciwdziałania przestępczości narkotykowej zobligowano również strony do wzmocnienia współpracy między władzami celnymi i policyjnymi, między innymi poprzez działania w ramach prawa wewnętrznego na rzecz wymiany informacji oraz wzajemnej pomocy pod kątem nielegalnego przepływu kapitału (art. 9). Powyższe środki miały zostać, zgodnie z art. 30, przeprowadzone przez pierwotnych sygnatariuszy umowy do dnia 1 stycznia 1986 roku. Pozostałe działania należały do długoterminowych, realizowanych do dnia 1 stycznia 1990 roku. Strony zobligowane zostały do zniesienia kontroli ruchu osobowego na wspólnych granicach i przeniesienia ich na granice zewnętrzne (art. 17). Przewidziano również możliwość przeniesienia kontroli z granic wspólnych na zewnętrzne lub w głąb kraju w stosunku do ruchu towarowego (art. 24). Tym samym stworzono podstawy do wzmocnienia granic obszaru Schengen przy jednoczesnym zlikwidowaniu nadzoru na granicach wewnętrznych. Służyć ma temu przede wszystkim harmonizacja przepisów celnych. Zwalczanie przemytu narkotyków w ramach tradycyjnych form w postaci kontroli celnych odbywać się ma zatem na granicach zewnętrznych. Na terytorium Schengen nielegalny transport jest ograniczany przy użyciu innych środków. Zgodnie z art. 18 lit. a umowy z 1985 roku należy do nich współpraca policyjna w dziedzinie prewencji kryminalnej i ścigania przestępców. Zniesienie kontroli granicznych zmusiło również państwa Schengen do poszukiwania nowych metod wspólnego zwalczania nielegalnego obrotu. W art. 18 lit. c wspomniano o możliwości wprowadzenia prawa do transgranicznego pościgu policyjnego.

Postanowienia umowy z 1985 roku wymagały doprecyzowania i uzupełnienia. W związku z tym 19 czerwca 1990 roku w Schengen podpisane zostało porozumienie wykonawcze. Zawiera ono przepisy dotyczące realizacji postulatów określonych w umowie z 1985 roku. Ze względu na jego szczegółowe ustalenia zwraca się uwagę, że ma ono bardziej doniosłe znaczenie niż układ Schengen I. Jak twierdzi A. Graś, nazwa „umowa wykonawcza” jest poprawna jedynie z formalnego punktu widzenia²⁴⁹.

²⁴⁸ M. den Boer, *Międzynarodowe uprawnienia operacyjne przyznane policji przez Układ z Schengen*, [w:] *Układ z Schengen...*, s. 52.

²⁴⁹ A. Graś, *Standard Schengen w Unii Europejskiej*, [w:] *Standardy europejskie*, red. Z. Czachór, Wrocław 2001, s. 53.

Konwencja wykonawcza wprowadza regulacje dotyczące granic wewnętrznych i zewnętrznych. Te pierwsze są to, zgodnie z art. 1, wspólne granice między stronami oraz porty lotnicze i morskie, w których odbywają się loty i rejsy między portami państw Schengen. Te drugie to granice między jednym z państw-sygnatariuszy a państwem trzecim oraz porty lotnicze i morskie, w których odbywają się loty lub rejsy poza obszar Schengen. Na podstawie art. 2 w ruchu osobowym granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym punkcie bez wymogu kontroli. Jednak ze względów bezpieczeństwa krajowego nadzór graniczny może zostać przywrócony odpowiednio do zagrożenia. W przypadku ruchu towarowego porozumienie wymaga od stron zapewnienia, aby przepisy prawne nie spowodowały utrudnienia swobodnego przepływu na granicach wewnętrznych. Kontrola przewożonych towarów odbywać się ma przede wszystkim wewnątrz terytorium państwowego, a nie na wspólnych granicach (art. 120). Porozumienie zobowiązuje do stosowania ujednoliconej kontroli na granicach zewnętrznych, podczas których winna być brana pod uwagę ochrona interesów każdego z państw obszaru Schengen.

Szczególne unormowania dotyczące przekraczania granic ustanowione zostały w stosunku do transportu środków odurzających i substancji psychotropowych. Zgodnie z art. 71 ust. 3 w celu zwalczania nielegalnego przywozu narkotyków państwa Schengen powinny wzmocnić kontrole ruchu osobowego i towarowego na granicach zewnętrznych. Zaleca się przeniesienie części personelu służb celnych z granic wewnętrznych na zewnętrzne oraz wdrażanie nowoczesnych metod wykrywania substancji przy jednoczesnym użyciu specjalnie wyszkolonych psów. W nadzorze granicznym wzmoczona uwaga winna dotyczyć punktów znanych z nasilonego nielegalnego obrotu (art. 71 ust. 4). Porozumienie zobowiązuje, w miarę możliwości, do przeniesienia kontroli legalnego handlu narkotykami (wynikających z postanowień konwencji NZ) z granic wspólnych na obszar wewnątrz terytorium państwowego (art. 74). W stosunku do osób przekraczających granice wewnętrzne i zewnętrzne, które przewożą środki odurzające lub substancje psychotropowe, wprowadzono wymóg posiadania narkotyków wyłącznie dla celów leczniczych, co ma być potwierdzone w specjalnym zaświadczeniu wystawionym przez właściwe organy państwowe (art. 75). Forma i okres ważności tych zaświadczeń określone zostały w decyzji Komitetu Wykonawczego z 22 grudnia 1994 roku²⁵⁰. W celu zapewnienia efektywnego nadzoru celnego porozumienie wykonawcze obliguje strony do ścisłej współpracy, w szczególności poprzez: wymianę informacji celnych, harmonizację instrukcji przeznaczonych dla służb granicznych, szkolenia oraz wymianę funkcjonariuszy łącznikowych (art. 7).

Porozumienie z 1990 roku obszernie normuje kwestie bezpieczeństwa i współpracy policji, w tytule III „Policja i bezpieczeństwo” (art. 39–91). Na

²⁵⁰ Dz. Urz. UE. L 239. 22.09.2000. s. 463 468.

podstawie art. 39 strony zobowiązane zostały do zapewnienia wzajemnej pomocy organów policyjnych w celu zapobiegania i wykrywania przestępczości. Porozumienie daje przy tym możliwość współpracy bezpośredniej między służbami ścigania, gdy wymiana informacji w ramach władz centralnych okazałaby się zbyt powolna. Szczegółowe regulacje dotyczące współdziałania policji określone zostały w decyzji Komitetu Wykonawczego z dnia 16 grudnia 1998 roku w sprawie transgranicznej współpracy policji w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości²⁵¹ oraz decyzji Komitetu Wykonawczego z 28 kwietnia 1999 roku w sprawie polepszenia współpracy policji w zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw²⁵². Dorobek Schengen wskazuje warunki kooperacji policji bez udziału organów sądowych, czyli z pominięciem tradycyjnych form pomocy prawnej w sprawach karnych. Co więcej, unormowania Schengen dążą do uproszczenia procedur współpracy, co zwiększyć ma szybkość i sprawność działania.

Konwencja wykonawcza wprowadza w art. 40²⁵³ i 41 nowatorskie metody ścigania i wykrywania sprawców przestępstw na poziomie międzynarodowym: transgraniczną obserwację policyjną i transgraniczny pościg policyjny²⁵⁴. Funkcjonariusz policji państwa, które przystąpiło do *acquis Schengen*, ma prawo podczas śledzenia podejrzanego przekroczyć granicę i kontynuować obserwację na terytorium innego państwa na obszarze Schengen. W art. 40 ust. 7 określono, że powyższa forma operacyjna dotyczy między innymi zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Obserwacja dopuszczalna jest, gdy spełnione są następujące warunki:

- przestępstwo będące przedmiotem dochodzenia kwalifikuje się do ekstradycji;
- państwo, na terytorium którego ma być przeprowadzona obserwacja, wyraziło na nią zgodę (może być ona obwarowana określonymi obowiązkami);
- na żądanie obserwację należy przekazać funkcjonariuszom państwa, na terytorium którego ma ona miejsce;
- obserwację należy wstrzymać, gdy zażąda tego państwo, na terytorium którego jest ona przeprowadzana;
- prowadzący obserwację nie może naruszać prawa kraju, na terytorium którego ma ona miejsce, oraz winien respektować instrukcje władz tego kraju;
- prowadzący obserwację winien legitymować się odpowiednim pozwoleniem;
- prowadzący obserwację nie ma prawa zatrzymania osoby obserwowanej ani wkraczania na teren prywatny;
- prowadzący obserwację winien sporządzić odpowiedni raport i przedstawić go władzom państwa, na terytorium którego operacja miała miejsce;

²⁵¹ Ibidem, s. 407.

²⁵² Ibidem, s. 421–423.

²⁵³ Art. 40 zmodyfikowany został decyzją Rady UE 2003/725 z 2 października 2003 roku, Dz. Urz. UE, L 260, 11.10.2003, s. 37–38.

²⁵⁴ Zob. M. den Boer, *Międzynarodowe uprawnienia...*, s. 54–56; J. Krull, *Transgraniczny pościg i niektóre inne aspekty porozumień z Schengen*, Prok. i Pr. 1998, nr 7–8; R. Rybicki, *Ścigany ponad granicami*, „Prawo i Życie” 1999, nr 11.

- organy państwa korzystające z możliwości obserwacji winny pomóc władzom kraju, na terytorium którego miała ona miejsce, w późniejszym postępowaniu karnym związanym z przestępstwem będącym przedmiotem obserwacji.

W przypadkach wymagających nagłego podjęcia czynności operacyjnych konwencja dopuszcza przeprowadzenie obserwacji bez zgody drugiego państwa. Należy jednak niezwłocznie poinformować o przekroczeniu granicy organ centralny kraju, na terytorium którego obserwacja ma miejsce, oraz niezwłocznie doręczyć wniosek o pomoc prawną. Obserwację należy wstrzymać, gdy w ciągu pięciu godzin od przekroczenia granicy nie uzyskano na nią zgody.

Pościg transgraniczny polega na kontynuowaniu ścigania na terytorium innego państwa, które przystąpiło do dorobku Schengen, bez jego uprzedniej zgody, jeżeli właściwe organy tego kraju nie mogły być z powodu nagłości sprawy wcześniej poinformowane lub nie mogą być w porę na miejscu, aby przejąć ściganie. Jest on dopuszczalny, gdy:

- dotyczy sprawcy czynu określonego w art. 41 ust. 4, a w tym nielegalnego obrotu środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi;
- dotyczy sprawcy czynu kwalifikującego się do ekstradycji;
- najpóźniej przy przekraczaniu granicy funkcjonariusze prowadzący pościg nawiążą kontakt z właściwymi władzami drugiego państwa;
- ma miejsce w terenie przygranicznym zadeklarowanym przez stronę.

Postanowienie art. 41 zawiera ponadto szczegółowe warunki przeprowadzenia pościgu, pokrywające się w znacznej mierze z warunkami obserwacji transgranicznej.

W celu zapewnienia sprawnej współpracy transgranicznej konwencja z 1990 roku zobowiązuje do ustanowienia między organami ścigania nowoczesnych środków łączności. Nakłania również do zawierania umów bilateralnych w sprawie wysyłania oficerów łącznikowych (art. 44 i 47).

Z powyższego wynika, że *acquis Schengen* dotyczy przede wszystkim współdziałania policji w skali mikro, a więc ma poziomie lokalnym²⁵⁵. Unormowania policyjnej współpracy transgranicznej stanowią istotny element kooperacji policji państw europejskich w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości, a w tym nielegalnego obrotu narkotykami. Mimo to współpraca policyjna określona w porozumieniu wykonawczym spotkała się ze słowami krytyki. J. Beczała podkreśla, że system współdziałania policji oparty na regulacjach Schengen jest złożony, a stosowanie jego postanowień utrudnione. Wynika to między innymi z licznych ograniczeń, których źródłem są na przykład jednostronne deklaracje państw Schengen, określające zasady pościgu transgranicznego. W rezultacie w każdym państwie Schengen obowiązują odmienne reguły pościgu. W znacznym stopniu utrudnia to codzienną pracę funkcjonariuszy służb ścigania²⁵⁶.

²⁵⁵ M. den Boer, *Międzynarodowe uprawnienia...*, s. 53.

²⁵⁶ J. Beczała, *Podstawy prawne współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] *Europejska współpraca policyjna*, red. W. Czapliński, Warszawa Legionowo 1999, s. 32–34.

Konwencja wykonawcza w rozdziale 6 tytułu III normuje sprawy związane z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. W istocie odwołuje się ona do postanowień konwencji NZ. Strony porozumienia zobligowane zostały do przyjęcia koniecznych środków prewencyjnych i represyjnych dotyczących sprzedaży narkotyków i ich posiadania w celach handlowych. Mają być one oparte na rozwiązaniach konwencji NZ (art. 71 ust. 1). Konwencja zawiera ogólne zobowiązania dotyczące zapobiegania i zwalczania narkomanii (art. 71 ust. 5) oraz nielegalnego eksportu, sprzedaży i dostarczania narkotyków (art. 71 ust. 2). Państwa Schengen powinny również, zgodnie z ich prawem krajowym, ustanowić przepisy umożliwiające zajęcie i konfiskatę dochodów pochodzących z nielegalnego obrotu (art. 72). W art. 73 uregulowano instytucję dostawy niejawnie nadzorowanej. Jej przyjęcie uzależnione zostało od zgodności z systemem prawa krajowego. Czynności operacyjne związane z dostawą kontrolowaną poprzedzać ma zgoda właściwych organów państwa, na terytorium którego mają być one przeprowadzone. Państwo ponosi odpowiedzialność i sprawuje nadzór nad dostawą na swoim terytorium. Konwencja wykonawcza obliguje również do ustanowienia odpowiednich środków kontroli narkotyków i substancji używanych do ich wytwarzania, zapewniających jednocześnie efektywny nadzór w pozostałych państwach Schengen (art. 76).

W dorobku Schengen istotne znaczenie przypisuje się wymianie informacji dotyczących swobodnego ruchu osobowego. W tym celu na podstawie tytułu IV konwencji wykonawczej stworzono System Informacyjny Schengen (SIS)²⁵⁷. Zgodnie z art. 93 jego celem jest zachowanie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ułatwienie stosowania postanowień regulujących swobodny ruch osobowy. SIS jest to zautomatyzowany system danych, z którego mogą korzystać organy krajowe odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego (m.in. policja i służby celne)²⁵⁸. Obejmuje on wspólną centralę (C-SIS) oraz krajowe jednostki informacyjne (N-SIS), stosujące jednakowe techniki i kryteria zbierania danych (art. 92). W każdym państwie Schengen utworzono również biura SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry), w których wprowadza się napływające informacje do SIS. Dane przesyłane w ramach SIS dzielą się na dwie kategorie: osoby notowane oraz przedmioty i pojazdy (art. 94–100). W przeciwdziałaniu nielegalnemu obrotowi narkotykami cenne są informacje SIS dotyczące:

- osób, w stosunku do których wydano europejski nakaz aresztowania;
- cudzoziemców, którym odmówiono wjazdu do jednego z krajów Schengen z powodu zagrożenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego;
- osób, których miejsce pobytu należy ustalić w ramach toczącego się postępowania karnego;

²⁵⁷ Zob. M.T. Ford-Classen, *System Informacyjny Schengen*, [w:] *Układ z Schengen...*, s. 61–65; R. Rybicki, *System Informacyjny Schengen*, „Prawo i Życie” 1998, nr 12; obecnie funkcjonuje nowocześniejszy SIS II.

²⁵⁸ Zob. M.T. Ford-Classen, *System Informacyjny...*, s. 61.

- osób, wobec których prowadzony jest niejawni nadzór lub szczególna kontrola z powodu posiadania informacji o możliwości popełnienia przestępstwa;
- papierów wartościowych i banknotów.

W swojej istocie SIS pomyślany jest jako system wymiany danych dotyczących międzynarodowego ruchu osobowego, a nie system wymiany informacji operacyjnych lub śledczych. Jego funkcja nie pokrywa się zatem z zadaniami Europolu. W przeciwdziałaniu nielegalnemu obrotowi narkotykami większe znaczenie odgrywa system informacyjny Europejskiego Biura Policji. SIS jest jedynie dopełnieniem wymiany danych o przestępczości, odbywającej się w ramach Europolu. Zwraca się uwagę, że niekorzystnym zjawiskiem jest brak współpracy między SIS oraz ICPO-Interpol, co pozbawia zarówno jeden, jak i drugi system wymiany informacji dostępu do nowych danych (jeśli chodzi o SIS – tych spoza obszaru Schengen, jeśli chodzi o ICPO-Interpol – tych dotyczących UE)²⁵⁹.

Porozumienia schengieńskie w znacznej mierze powielają konwencje NZ z 1961, 1971 i 1988 roku. Zwrócić jednak należy uwagę, że ich zadaniem było jednocześnie przystosowanie rozwiązań umów NZ do rzeczywistości związanej ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych. Dlatego też ważną funkcję w zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami na terytorium UE przypisać należy:

- wzmocnieniu kontroli na granicach zewnętrznych i harmonizacji prawa w tym zakresie;
- przeniesieniu kontroli legalnych międzynarodowych dostaw narkotyków w ramach Schengen z granic wspólnych na obszar wewnątrz terytorium państwowego;
- ustanowieniu w państwach Schengen kontroli krajowej narkotyków i substancji używanych do ich wytwarzania, zapewniającej efektywny nadzór na całym terytorium UE.

Kolejną istotną kwestią jest zróżnicowane podejście konwencji NZ i uregulowań Schengen do pojęcia nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. O ile konwencja NZ z 1988 roku obejmuje zakresem pojęcia nielegalnego obrotu zarówno podaż, jak i popyt na narkotyki, o tyle konwencja wykonawcza z 1990 roku wyłącza spod obszaru represji karnej czynności konsumenckie.

* * *

Unia Europejska w swoich działaniach dotyczących przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi uzupełnia inne inicjatywy międzynarodowe oraz środki podejmowane na po-

²⁵⁹ I. Frigaard, *Police Cooperation – Current Problems and Suggestions for Solutions within Interstate Police Cooperation in Europe*, [w:] *The Implementation...*, s. 131.

ziomie krajowym²⁶⁰. Potrzeba ustanowienia wspólnej polityki w dziedzinie zapobiegania i zwalczania przestępczości narkotykowej wyłoniła się wraz z procesem tworzenia wspólnotowego rynku wewnętrznego. Zaistniała konieczność podjęcia środków dodatkowych w stosunku do regulacji konwencji NZ z 1961, 1971 i 1988 roku, czy też konwencji RE z 1990, które nie uwzględniają specyfiki UE wynikającej z unormowań TUE i TFUE. Do instytucji i instrumentów unijnych nie można podchodzić w oderwaniu od powyższych aktów prawa międzynarodowego. Wskazuje się, że stanowią one fundament współdziałania w UE²⁶¹. Podnosi się również, że konwencje NZ i RE w dużej mierze przyczyniają się do harmonizacji krajowych porządków prawnych w UE, tak istotnej w kształtowaniu wspólnej polityki w dziedzinie przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi²⁶². Nadal jednak brakuje dokładnego określenia w regulacjach UE stosunku konwencji NZ i RE do *acquis communautaire*²⁶³.

Z drugiej strony zauważalny jest dysonans między uregulowaniami ONZ, a w szczególności konwencją z 1988 roku, i dorobkiem UE. Jego podłoże tkwi w kwestii rozumienia pojęcia nielegalnego obrotu narkotykami. Wyłączenie popytu z pojęcia nielegalnego obrotu w aktach unijnych jest skutkiem krytyki ze strony państw europejskich, w których zwyciężyło permissywne podejście do narkotyków, w stosunku do kontrowersyjnego art. 3 ust. 2 konwencji z 1988 roku. Powyższy przypadek może być w przyszłości dobrym przykładem rozwoju prawa międzynarodowego w ramach organizacji powszechnej w wyniku procesów zachodzących w instytucjach regionalnych. Narzucone przez art. 3 ust. 2 podejście prohibicyjne w rzeczywistości nie zdało egzaminu, między innymi dlatego, że unormowania UE pozostawiają kwestię polityki wobec narkotyków i narkomanii w gestii ustawodawstw krajowych.

Pozaunijne akty prawnomiędzynarodowe stanowią podstawę współpracy państw członkowskich i organów UE z krajami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi. Znaczącą rolę odgrywają tu konwencje NZ. UE jest stroną umowy z 1988 roku, wynikiem czego uczestniczy ona we współpracy z państwami spoza Europy. Ma to istotne znaczenie, biorąc pod uwagę międzyregionalny charakter nielegalnego obrotu. Poza tym na podstawie art. 12 konwencji NZ UE została włączona do powszechnego systemu kontroli substancji używanych w nielegalnym wytwarzaniu narkotyków. Konwencje z 1961 i 1971 roku

²⁶⁰ Por. J. Wróbel, *Polityka...*, s. 282.

²⁶¹ M. den Boer, *Europe and the Art of International Police Co-operation: Free Fall or Measured Scenario?*, [w:] *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, red. D. O'Keeffe, P.M. Twomey, Chichester Colorado Springs 1994, s. 286–287; J. Monar, *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, JCMS 2001, vol. 39, nr 4, s. 748–749; zob. także: G. Vermeulen, *The Importance of Drugs in the Development of the Third Pillar*, [w:] *Drug Policies...*, s. 54.

²⁶² M. Anderson, M. den Boer, P. Cullen, W.C. Gilmore, Ch. Raab, N. Walker, *Policing the European Union*, Oxford 1995, s. 200.

²⁶³ M. den Boer, *Taming...*, s. 25.

nie przewidziały możliwości związania się UE ich postanowieniami, co znacznie utrudnia jej udział w systemie kontroli środków odurzających i substancji psychotropowych. Mimo to UE aktywnie uczestniczy w pracach INCB oraz Komisji Środków Odurzających ONZ²⁶⁴. W ramach UE stworzono również podstawy do poddania kontroli substancji psychotropowych niewymienionych w wykazach konwencji z 1971 roku. Podejmowane są także kroki w celu ustanowienia unijnego mechanizmu kontroli środków odurzających nieobjętych jednolitą konwencją.

²⁶⁴ A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości...*, s. 68.

ZAKOŃCZENIE

I. Nielegalny obrót narkotykami, stanowiący przedmiot prawa międzynarodowego karnego, jest przestępstwem o charakterze międzynarodowym (inaczej *delictum iuris gentium* lub przestępstwo konwencyjne), a więc:

- poszczególne jego fragmenty popełniane są w różnych państwach,
- godzi we wspólne dobro lub interesy państw,
- odpowiedzialność karna za jego dokonanie opiera się na prawie krajowym,
- ściganie karne i realizacja odpowiedzialności odbywa się na podstawie prawa krajowego.

II. Definicja normatywna nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi dla potrzeb prawa międzynarodowego karnego ustanowiona została w art. 3 ust. 1 i 2 konwencji NZ z 1988 roku. Charakterystyczne jest to, że obejmuje ona również zachowania sprowadzające się do „prania” pieniędzy. Konwencja z 1988 roku nie wprowadza jednak obowiązku przyjęcia na poziomie krajowym wiążącej definicji nielegalnego obrotu narkotykami jako odrębnego przestępstwa. Zobowiązuje ona do kryminalizacji poszczególnych czynów w postaci: wyrobu, wytwarzania, oferowania, proponowania sprzedaży, rozprowadzania, sprzedaży, uprawy itp. Dlatego też na uwagę zasługuje projekt decyzji ramowej ustanawiającej postanowienia minimalne dotyczące znamion czynów zabronionych i kar w sferze nielegalnego obrotu narkotykami. Przyjęcie przez Radę UE powyższego aktu prawnego doprowadzi do wykształcenia się w państwach europejskich odrębnego przestępstwa w postaci nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

III. Na charakter i zakres norm prawa międzynarodowego karnego dotyczących przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi duży wpływ mają cechy kryminologiczne omawianego przestępstwa konwencyjnego. Zwrócić tu należy przede wszystkim uwagę na wieloetapowość oraz dominację przestępczości zorganizowanej. Proces nielegalnego obrotu obejmuje: uprawę roślin zawierających środki odurzające, wytwarzanie, transport, dystrybucję i używanie oraz „pranie” dochodów pochodzących ze sprzedaży narkotyków. Doniosłą rolę odgrywa „czyszczenie” pieniędzy. Wynikiem wieloetapowości i szerokiego zasięgu podejmowanych działań przestępczych jest specjalizacja oraz podział zadań w ramach zorganizowanych grup kryminalnych. Wnioskować zatem należy, że

współpraca międzynarodowa w zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami nie jest ograniczona normami dotyczącymi wyłącznie środków odurzających i substancji psychotropowych (np. konwencje NZ z 1961, 1971 i 1988 roku lub konwencja RE z 1995 roku). Objęta jest również regulacjami skierowanymi na zwalczanie „prania” pieniędzy (np. konwencja RE z 1990 roku) oraz zorganizowanej przestępczości (np. konwencja z Palermo).

IV. Granicę między obrotem legalnym a nielegalnym wyznacza kontrola środków odurzających i substancji psychotropowych. Jej zadanie sprowadza się między innymi do ograniczenia przepływu substancji kontrolowanych na nielegalny rynek. Pełni ona zatem funkcję prewencyjną. Konwencje NZ z 1961 i 1971 roku nie mogą stanowić podstawy efektywnej współpracy międzynarodowej w zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami (postanowienia art. 35 jednolitej konwencji i art. 21 konwencji z 1971 roku są zbyt ogólne). Fundamentalnym porozumieniem w tym zakresie okazała się konwencja z 1988 roku. Jest ona dokumentem, na którym opierają się wszystkie pozostałe inicjatywy międzynarodowe, dotyczące przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi narkotykami. Była ona źródłem intensywnego rozwoju norm prawa międzynarodowego karnego i europejskiego w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia.

V. Dla ustanowienia sprawnej współpracy w zwalczaniu przestępczości narkotykowej niezbędnym czynnikiem jest harmonizacja prawa karnego materialnego i procesowego. Dotyczy to w szczególności kryminalizacji czynów składających się na nielegalny obrót środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz konfiskaty dochodów pochodzących z nielegalnych źródeł.

Penalizacja nielegalnego obrotu wynika w ustawach krajowych z przyjęcia zobowiązań określonych w art. 3 ust. 1 konwencji z 1988 roku. Zwrócić jednak należy uwagę na fakt, że harmonizacja przepisów karnych w tym zakresie objęta jest również postanowieniami innych aktów prawnych. Konwencja NZ o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej zobowiązuje do kryminalizacji „prania” dochodów pochodzących z przestępstwa oraz udziału w grupie przestępczej, organizowania, kierowania, pomocy, podżegania, ułatwiania lub doradzania w poważnych przestępstwach popełnionych w zorganizowanej grupie kryminalnej. W ramach RE stworzono podstawy harmonizacji przepisów ustanawiających przestępstwo „prania” pieniędzy. W stosunku do postanowień konwencji NZ unifikacja dotyczyć ma nie tylko „czyszczenia” dochodów pochodzących z nielegalnego obrotu. Ukaranie sprawcy możliwe jest bez względu na miejsce popełnienia przestępstwa głównego (takiego rozwiązania nie przyjęto w umowie z 1988 roku). Powyższej kwestii dotyczy także decyzja ramowa UE z 26 czerwca 2001 roku w sprawie „prania” pieniędzy, jak również identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa. Zobowiązuje ona państwa UE do tego, aby nie czynić i nie utrzymywać zastrzeżeń do art. 6 konwencji RE z 1990 roku (przepis ten statuuje zobowiązanie kryminalizacji „prania” pieniędzy). Decyzja ramowa obliгуje

również do zbliżenia unormowań dotyczących kar i konfiskaty mienia odpowiadającego korzyściom pochodzącym z przestępstwa.

Zobowiązanie stron do konfiskaty korzyści lub mienia stanowiącego ich równowartość, uzyskanych z nielegalnego obrotu narkotykami, stanowiło niekwestionowane osiągnięcie twórców konwencji z 1988 roku. Jednakże niedoskonałości art. 5 umowy NZ starano się zniwelować w późniejszych inicjatywach międzynarodowych. Wśród nich istotne znaczenie mają postanowienia konwencji RE z 1990 roku, konwencji z Palermo oraz decyzji ramowej z 26 czerwca 2001 roku.

VI. Konwencja z 1988 roku uregulowała tradycyjne formy współpracy w sprawach karnych oraz wprowadziła nowatorskie metody współdziałania. Do tych pierwszych zaliczyć należy w szczególności ekstradycję oraz wzajemną pomoc prawną. Jednakże na gruncie europejskim w większości przypadków podstawą wydania sprawcy przestępstwa lub wzajemnej pomocy prawnej będą regulacje ustanowione w ramach RE i UE, albo wynikające ze stosunków dwustronnych. Dotyczy to w szczególności postanowień konwencji RE o wzajemnej pomocy w sprawach karnych, lub konwencji z 1990 roku. W Unii Europejskiej na uwagę zasługuje decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób pomiędzy państwami członkowskimi. Europejski nakaz aresztowania zastąpił instytucję ekstradycji na obszarze UE.

VII. Konwencja z 1988 roku szeroko reguluje nietradycyjne formy współdziałania. Z jednej strony dotyczą one współpracy policyjnej, a z drugiej współpracy w zwalczaniu zjawisk związanych z nielegalnym obrotem. Zaliczyć do nich należy również współpracę w zakresie przepadku nielegalnych korzyści. Powyższe formy współdziałania zostały sprecyzowane w ramach innych inicjatyw międzynarodowych. Co więcej, w pewnych przypadkach uległy modyfikacji. Wykształciły się również nowe metody współpracy w zwalczaniu przestępczości.

W ramach struktur europejskich realizowana jest współpraca policyjna i celna w postaci: tworzenia i utrzymywania międzynarodowych kanałów łączności między właściwymi służbami, wymiany informacji śledczych, wspólnych zespołów dochodzeniowych, dostarczania próbek nielegalnych substancji, ustanawiania oficerów łącznikowych oraz dostaw niejawnie nadzorowanych. Szczególne znaczenie przypisać należy współpracy w ramach UE. W związku z tym, że UE jest stroną konwencji NZ z 1988 roku, regulacje dorobku UE i Schengen w całości wypełniają zobowiązania umowy związane ze współdziałaniem organów ścigania. Wykształciły one ponadto nowe instytucje, takie jak: jednoczesne śledztwo, transgraniczna obserwacja i transgraniczny pościg. Istotną rolę w UE spełnia Europol oraz Eurojust. Ewolucja zadań Europolu i powstanie Eurojust doprowadziły do modyfikacji charakteru wspólnych zespołów śledczych. Nowe zadania Europejskiego Biura Policji i kompetencje Eurojust obejmują inicjatywę w sprawie wszczęcia postępowania karnego na poziomie krajowym. Europolowi

i Eurojust przyznano zatem prawo do aktywnego uczestnictwa w działaniach operacyjnych i śledczych w państwach UE.

VIII. Powstaje pytanie o kierunek dalszej współpracy międzynarodowej w zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Od przyjęcia konwencji z 1988 roku upłynęło 28 lat. Biorąc pod uwagę procesy, jakie zaszły w tym czasie w prawie międzynarodowym i europejskim w sferze przeciwdziałania przestępczości, uwidacznia się potrzeba rozważenia nowego porozumienia, kodyfikującego dotychczasowy dorobek społeczności międzynarodowej w dziedzinie walki z nielegalnym obrotem narkotykami. Wypracowanie takiej umowy powinno z jednej strony zmierzać do zniwelowania wad konwencji z 1988 roku (np. fakultatywnej zasady uniwersalizmu; niedoskonałości w kwestii współpracy w sprawie przepadku nielegalnych korzyści; uzależnienia jurysdykcji w stosunku do przestępstw „prania” pieniędzy od miejsca popełnienia przestępstwa głównego; jednostronnego podejścia do problemu popytu na narkotyki, nieuwzględniającego narastającej w świecie krytyki wobec prohibicji, oraz szerokiego rozumienia nielegalnego obrotu, obejmującego również czynności konsumenckie), a z drugiej strony uwzględniać istniejące obecnie mechanizmy współpracy o charakterze powszechnym, regionalnym i subregionalnym. Propozycja nowego porozumienia nie może dziwić, skoro u progu XXI wieku nielegalny obrót narkotykami, obok nielegalnego obrotu bronią i substancjami radioaktywnymi, „prania” pieniędzy, czy terroryzmu, należy do dziedzin przestępczości o najszybszym tempie ewolucji. Coraz bardziej widoczne są powiązania między przestępczością narkotykową a terroryzmem (narkoterroryzm). W związku z rosnącym zagrożeniem ze strony organizacji terrorystycznych konieczne jest szerokie spojrzenie na problem zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami, obejmujące na przykład wymianę informacji o narkoterroryzmie.

IX. Dotychczasowy udział Polski we współpracy międzynarodowej w zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi ocenić należy pozytywnie. Duże zmiany w tym zakresie nastąpiły po 1989 roku. Polska została członkiem RE (obecnie uczestniczy w pracach Komitetu Moneyval oraz jest członkiem Grupy Pompidou). Przyjęła jednocześnie zobowiązania płynące z konwencji RE z 1990 roku (nie jest natomiast stroną konwencji RE z 1995 roku o zwalczaniu nielegalnego obrotu drogą morską). Przystąpienie do konwencji NZ z 1988 roku wpłynęło na zasadniczą reformę ustawodawstwa o przeciwdziałaniu narkomanii w 1997 roku. W związku z akcesją do UE zmiany legislacyjne związane z akceptacją standardów RE i ONZ (Polska jest również stroną konwencji NZ z 1961 i 1971 roku oraz konwencji z Palermo) pogłębione zostały poprzez implementację unormowań unijnych.

Stwierdzić należy, iż dzięki aktywności na arenie międzynarodowej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i na początku XXI wieku Polska przystąpiła do większości inicjatyw powszechnych i europejskich obejmujących przeciwdzia-

łanie nielegalnemu obrotowi środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Była ona przy tym inicjatorem konwencji z Palermo. Przyszłe wysiłki podejmowane w odpowiednich strukturach międzynarodowych powinny zmierzać nie tylko do ograniczenia narkomanii i przestępczości narkotykowej w skali krajowej, ale także w skali europejskiej – ze względu na położenie Polski na szlakach transportu nielegalnych substancji i problem nielegalnego wytwarzania amfetamin.

BIBLIOGRAFIA

Zbiory dokumentów:

Dokumenty europejskie, t. 2, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999.

International Efforts to Combat Money Laundering, red. W.C. Gilmore, Cambridge 1992.

Przyborowska-Klimczak A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2003.

Sykulska M., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Sopot 1997.

Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, oprac. K. Kocot, K. Wolfke, Warszawa – Wrocław 1978.

Literatura:

Amin S.M., *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej*, Toruń 2002.

Anderson M., den Boer M., Cullen P., Gilmore W.C., Raab Ch., Walker N., *Policing the European Union*, Oxford 1995.

Anisimow Ł.N., *Narkotiki: prawowej reżim*, Leningrad 1974.

Arnold R., *Mechanizm „ściślejszej współpracy” według Traktatu Amsterdamskiego jako przejaw „elastycznej integracji”*, SE 1998, nr 1.

Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.

Bassiouni M.Ch., *The International Narcotics Control System*, [w:] *A Treatise on International Criminal Law*, vol. I, *Crimes and Punishment*, red. M.Ch. Bassiouni, V.P. Nanda, Springfield 1973.

Beczala J., *Podstawy prawne współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] *Europejska współpraca policyjna*, red. W. Czapliński, Warszawa – Legonowo 1999.

den Boer M., *Europe and the Art of International Police Co-operation: Free Fall or Measured Scenario?*, [w:] *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, red. D. O’Keeffe, P.M. Twomey, Chichester – Colorado Springs 1994.

- den Boer M., *Międzynarodowe uprawnienia operacyjne przyznane policji przez Układ z Schengen*, [w:] *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, red. J. Beczała, Łódź 1998.
- Buczkowski K., Wojtaszek M., *Pranie pieniędzy*, Warszawa 2001.
- Chatterjee S.K., *A Guide to the International Drugs Conventions*, London 1988.
- Chruściel T.L., Preiss-Mysłowska M., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Clutterbuck R., *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, London 1990.
- Commentary on the Convention on Psychotropic Substances*, New York 1976.
- Commentary on the Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs 1961*, New York 1976.
- Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs 1961*, New York 1973.
- Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*, New York 1998.
- Czapliński W., *III filar Unii Europejskiej – Współpraca Sądowa i Policji w Sprawach Karnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997.
- Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 2000.
- Estievenart G., *The Fight Against Drugs after Maastricht and the Role of the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, [w:] *Inventory of EC (legal) texts on drugs*, Luxemburg 1993.
- Fijnaut C., *Transnational Crime and the Role of the United Nations in Its Containment through International Cooperation: A Challenge for the 21st Century*, EJCCLCJ 2000, vol. 8.
- Ford-Classen M.T., *System Informacyjny Schengen*, [w:] *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, red. J. Beczała, Łódź 1998.
- Frigaard I., *Police Cooperation – Current Problems and Suggestions for Solutions within Interstate Police Cooperation in Europe*, [w:] *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, red. M. den Boer, Maastricht 1997.
- Galenska L.N., *Międzynarodowa borba s priestupnostju*, Moskwa 1972.
- Gardocki L., *Zagadnienia internacjonalizacji odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione za granicą*, Warszawa 1979.
- Gardocki L., *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985.
- Gelberg L., *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979.
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995.
- Gilmore W.C., *Brudne pieniądze: metody przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Warszawa 1999.

- Gilmore W.C., *International Initiatives*, [w:] *Butterworths International Guide to Money Laundering. Law and Practice*, red. R. Parlour, London 1995.
- Goodrich L.M., Hambro E., *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, London 1949.
- Goodrich L.M., *New Trends in Narcotics Control*, IC 1960, nr 530.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001.
- Graś A., *Standard Schengen w Unii Europejskiej*, [w:] *Standardy europejskie*, red. Z. Czachór, Wrocław 2001.
- Graś A., *Polska a zasada elastyczności na przykładzie acquis Schengen*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, red. Z. Czachór, Warszawa 2002.
- Gruszczak A., *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, SE 2000, nr 3.
- Gruszczak A., *Unia Europejska wobec przestępczości: współpraca w ramach III filara*, Kraków 2002.
- Grzegorzczak M., *Międzynarodowa kontrola narkotyków*, KSP 1968, z. 1–2.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1998.
- Grzelak A., *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002.
- Handoll J., *The Free Movement of Persons*, [w:] *Amsterdam. What the Treaty Means*, red. B. Tonra, Dublin 1997.
- International Control of Narcotic Drugs*, New York 1965.
- Izdebski H., *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996.
- Jasiński W., *Pranie brudnych pieniędzy*, Warszawa 1998.
- Jasiński W., *Wspólny problem międzynarodowej społeczności*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 290.
- Karpic I.I., *Przestępstwa o charakterze międzynarodowym*, Warszawa 1983.
- Kłařkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1981.
- Klepacki Z.M., *Rada Europy 1949–1989*, Białystok 1991.
- Knypl Z., *Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 1975.
- Krajewski K., *Prawo karne wobec środków odurzających i psychotropowych (z problematyki teorii kryminalizacji)*, „Archiwum Kryminologii” 1995, t. 21.
- Krajewski K., *Problematyka kryminalizacji posiadania środków odurzających i psychotropowych w świetle regulacji prawnomiędzynarodowych*, PiP 1997, z. 1.
- Krajewski K., *Prawnokarna problematyka nowej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, PiP 1998, z. 4.
- Krajewski K., *Sens i bezsens prohibicji: prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*, Zakamycze 2001.
- Krull J., *Transgraniczny pościg i niektóre inne aspekty porozumień z Schengen*, Prok. i Pr. 1998, nr 7–8.
- Lowes P.D., *The Genesis of International Narcotics Control*, Geneva 1966.

- Marek A., *Komentarz do Konwencji w sprawie prania dochodów pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty*, [w:] *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, t. 3, red. E. Zielińska, Warszawa 1997.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2001.
- May H.L., *Narcotic Drug Control*, IC 1952, nr 485.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
- Monar J., *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, JCMS 2001, vol. 39, nr 4.
- Müller-Graff P. Ch., *The Legal Bases of the Third Pillar and Its Position in the Framework of the Union Treaty*, CMLR 1994, vol. 31, nr 3.
- Noll A., *Drug Abuse and Penal Provisions of the International Drug Control Treaties*, „Bulletin on Narcotics” 1977, vol. XXIX, nr 4.
- Nowicka J., Egierszdorf I., *Współpraca międzynarodowa w dziedzinie zwalczania narkomanii*, „Farmacja Polska” 1973, nr 4.
- O’Keeffe D., *Recasting the Third Pillar*, CMLR 1995, vol. 32, nr 4.
- Płachta M., *Projekt Konwencji Narodów Zjednoczonych o Zwalczaniu Zorganizowanej Przestępczości Międzynarodowej*, Prok. i Pr. 1998, nr 5.
- Pływaczewski E., *Pranie brudnych pieniędzy. Możliwości przeciwdziałania z uwzględnieniem roli systemu bankowego*, Toruń 1993.
- Pływaczewski W., *Współczesne tendencje rozwojowe przestępczości w Europie*, Przegl. Pol. 1999, nr 2.
- Pływaczewski W., *Przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy z perspektywy międzynarodowej*, PiP 2002, z. 8.
- Prengel M., *Karnoprawne i prawnofinansowe aspekty międzynarodowego ustawodawstwa dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy*, PUG 2001, nr 11.
- Przyborowska-Klimeczak A., *Międzynarodowa kontrola narkotyków*, „Annales UMCS” 1979, vol. XXVI.
- Psychoactive Drug Control: Issues and Recommendations*, red. J.J. Moore, C.R.B. Joyce, J. Woodcock, Rome 1973.
- Rafałowski F., *Ekstradycja a przejęcie ścigania*, PP 1973, nr 10.
- Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Zakamycze 2002.
- Robertson A.H., *The Council of Europe and the United Nations*, [w:] *Regionalism and the United Nations*, red. B. Andemicael, New York – Alphen aan den Rijn 1979.
- Rybicki R., *Standardy współpracy policji w Unii Europejskiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] *Standardy europejskie*, red. Z. Czachór, Wrocław 2001.
- Rybicki R., *System Informacyjny Schengen*, „Prawo i Życie” 1998, nr 12.
- Rybicki R., *Ścigany ponad granicami*, „Prawo i Życie” 1999, nr 11.

- Sawicki S., *Kontrola wytwarzania i handlu narkotykami w świetle prawa międzynarodowego*, „Zeszyty Naukowe WSO” 1976, nr 3 (14).
- Shaw M.N., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000.
- Sokalska M., *Ratyfikacja wiedeńskiej konwencji Narodów Zjednoczonych*, SIN 1995, nr 2.
- Sokalska M.E., *Aktualne zagadnienia współpracy międzynarodowej w dziedzinie zapobiegania narkomanii*, SIN 1996, nr 4.
- Sokalska M.E., *Międzynarodowa strategia zapobiegania narkomanii*, [w:] *Na-
wyk alkoholizowania się i ulegania narkomanii w okresie obecnych prze-
mian społecznych*, red. T. Marcinkowski, Szczecin 1983.
- Sproule D., St.-Denis P., *The UN Drug Trafficking Convention – An Ambitious
Step*, CYIL 1989.
- Srogosz T., *Priduprieżdenije i iskorienije niezakonno oborota narkotoczieskimi sriedstvami w swietie jedinoj konwencji c 1961 goda*, [w:] *Piwdiennij
archiv. Vipusk XIII*, red. W.M. Darienko, Chersoń 2003.
- Srogosz T., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, wyd. 2.
- Srogosz T., *Nielegalny obrót narkotykami na świecie z kryminologicznego
punktu widzenia*, „Gubernaculum et Administratio” 2004, z. 3.
- Szafarz R., *Rozwój prawa międzynarodowego Europy. Z problematyki „europej-
skiej przestrzeni prawnej”*, Warszawa 1994.
- Ślusarczyk B., *Narkomania. Międzynarodowy handel narkotykami w 1985 r.
Projekt nowej konwencji*, PPK 1987, nr 12/13.
- Ślusarczyk B., *Narkomania. Problemy prawnokryminologiczne*, Warszawa 1991.
- The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, red. A. Duff, London 1997.
- Vermeulen G., *The Importance of Drugs in the Development of the Third Pillar*,
[w:] *Drug Policies and the Eastern Enlargement of the European Union*,
red. N. Nève, Natolin 1998.
- Wieniawski W., *Drug Abuse Prevention – Recent International Efforts*,
„Eurocriminology” 1990, vol. 3.
- Wieniawski W., *Międzynarodowa kontrola nad środkami odurzającymi. Nowe
koncepte i nowe trudności*, „Zdrowie Publiczne” 1974, nr 10.
- Wieniawski W., *Międzynarodowa kontrola nad środkami psychotropowymi*, ZP 1974, nr 1.
- Wierzbicki B., *O azylach i ekstradycji przestępców*, Warszawa 1982.
- Wierzbicki B., *Podstawy prawne ekstradycji przestępców*, „Zeszyty Naukowe
ASW” 1975, nr 10.
- Wierzbicki B., *Zagadnienia współpracy państw w zapobieganiu i zwalczaniu
przestępczości*, Białystok 1986.
- Wójcik J.W., *Pranie pieniędzy. Kryminologiczna i kryminalistyczna ocena
transakcji podejrzanych*, Warszawa 2002.

Wróbel I., *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002.

Ziorkiewicz B., *Projekt Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko ponadnarodowej przestępczości zorganizowanej*, Prok. i Pr. 2000, nr 10.